Die Schadenshaftung der Beamten gegenüber dem Staate.

Rechtliche Natur. Regelung im bayerischen Beamtenrechte.

Inaugural-Dissertation

verfaßt und der

Hohen rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät

der

Kgl. Bayer. Julius-Maximilians-Universität Würzburg

zur Erlangung der rechtswissenschaftlichen Doktorwürde

vorgelegt von

Georg Hösch

aus Rothenburg o. Tauber.

Rothenburg o. Tbr.
Druck der J. P. Peter'schen Buchdruckerei
1913.

Die Schadenshaftung der Beamten gegenüber dem Staate.

Rechtliche Natur. Regelung im bayerischen Beamtenrechte.

Inaugural-Dissertation

verfaßt und der

Hohen rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät

der

Kgl. Bayer. Julius-Maximilians-Universität Würzburg

zur Erlangung der rechtswissenschaftlichen Doktorwürde

vorgelegt von

Georg Hösch

aus Rothenburg o. Tauber.

ACAD. LUGD. BAT. BIBL.

Rothenburg o. Tbr.

Druck der J. P. Peter'schen Buchdruckerei

1913.

Referent:

Professor Dr. R. Piloty.

Inhaltsübersicht.

Einleitung (Begrenzung des Stoffes) 1

I. Teil: **Die rechtliche Natur der Schadenshaftung** 2

Vorbemerkung 2

I. Kapitel. Die Begriffe öffentlichrechtlich und privatrechtlich 3
1. Unzulängliche Lösungsversuche 4
2. Neuere Theorien 5

II. Kapitel. Das Verhältnis des Beamten zum Staate 8

III. Kapitel. Der Ersatzanspruch des Staates gegen den Beamten ein öffentlich-rechtlicher Anspruch 11

IV. Kapitel. Konsequenzen der öffentlichrechtlichen Natur des Ersatzanspruches . 12

II. Teil: **Die Regelung der Schadenshaftung im bayerischen Beamtenrechte** 15

I. Abschnitt. **Das materielle Recht** 15

I. Kapitel. Der Rechtszustand vor dem Beamtengesetze 15

II. Kapitel. Der persönliche Geltungsbereich des Art. 13 BGes. 17

III. Kapitel. Der sachliche Geltungsbereich des Art. 13 BGes. 22

IV. Kapitel. Die Voraussetzungen des Ersatzanspruches 23
1. Begriff der Amtspflicht 24
2. Verletzung der Amtspflicht 25
3. Schuldhafte Verletzung der Amtspflicht 29
a) Vorsatz 30
b) Fahrlässigkeit 31
c) Verschulden mehrerer Beamter 35

V. Kapitel. Der Schaden 38
1. Die Verursachung des Schadens (Kausalzusammenhang) 38
2. Der Umfang des zu ersetzenden Schadens 39

VI. Kapitel. Die Haftbarkeit 41

VII. Kapitel. Vererbung und Verjährung der Ersatzverbindlichkeit 42

VIII. Kapitel. Der Regreßanspruch des Staates insbesondere 43

II. Abschnitt. **Die Geltendmachung der Schadenshaftung.** 44

Vorbemerkung 44

I. Kapitel. Geschichtliche Entwickelung 45
1. Der administrative Rechnungsprozeß 45
2. Anwendung des administrativen Rechnungsprozesses auf andere Beamte 48
3. Die Zulässigkeit des Rechtsweges gegen den administrativen Haftungsbescheid 49
4. Vorentscheidung 50

II. Kapitel. Das geltende Recht 51
1. Das Ersatzzuweisungsverfahren 52
a) Allgemeines 52
b) Der administrative Haftungsbescheid 53
c) Vorentscheidung 55
d) Vollstreckbarkeit des Haftungsbescheides 57
e) Der Ersatzanspruch im Konkurse des Beamten 58
2. Der Rechtsweg gegen den Haftungsbescheid 59
a) Die Voraussetzungen der Zulässigkeit des Rechtsweges . . . 60
b) Der Umfang der Zulässigkeit des Rechtsweges 61

Abkürzungen.

BGes.	= Beamtengesetz.
(EG. z.) BGB.	= (Einführungsgesetz zum) Bürgerl. Gesetzbuch.
(AG. z.) BGB.	= (Ausführungsgesetz zum) Bürgerl. Gesetzbuch.
(EG. z.) GVG.	= (Einführungsgesetz zum) Gerichtsverfassungsgesetz.
(AG. z.) GVG.	= (Ausführungsgesetz zum) Gerichtsverfassungsgesetz.
(AG. z.) ZPO. u. KO.	= (Ausführungsgesetz zur) Zivilprozeßordnung und Konkursordnung.
VGG.	= Verwaltungsgerichtshofsgesetz.
GVBl.	= Gesetz- und Verordnungsblatt.
(Allerh.) VO.	= (Allerhöchste) Verordnung.
Bl. f. adm. Pr.	= Blätter für administrative Praxis.
Bl. f. RA.	= Blätter für Rechtsanwendung.

Literaturnachweis.

Verhandlungen der Kammer der Abgeordneten des bayer. Landtags, XXXV. Landtagsversammlung I. Session i. J. 1907/08, Beilagen-Band III.

Reindl, Kommentar zum bayer. Beamtengesetz, München Lfg. 1—6.

Sutner, Das Beamtengesetz für das Kgr. Bayern, Nürnberg 08.

Bayer. Beamtengesetz, Brügel-Ansbach 08.

Piloty, Streifzüge durch das neue Beamtengesetz in den Blättern für Rechtsanwendung Bd. 73 S. 873 ff.

Freilinger, Das neue Beamtenrecht in der Zeitschrift für Rechtspflege in Bayern 1908 S. 407 ff.

Delius, Die Beamtenhaftpflichtgesetze des Reiches und der Bundesstaaten, 2. Auflage. Berlin 09/10.

Schelhorn, Die Amtshaftpflicht gegenüber Dritten nach deutschem und bayerischem bürgerlichen Recht in den Annalen des Deutschen Reiches 1906 S. 439 ff.

Meltz, Die Beamtenhaftpflicht nach § 839 BGB., Leipzig 04.

Geser, Die zivilrechtliche Verantwortlichkeit der Beamten aus rechtswidrigen Amtshandlungen gegenüber Privaten und dem Staate, Freiburger Dissertation 1898.

Krais, Zur Frage der Beamtenhaftpflicht in den Blättern für administrative Praxis Bd. 33 S. 33 ff. und Bd. 50 S. 289 ff.

Boden, Die Haftung des Beamten der freiwilligen Gerichtsbarkeit für Verschulden im Zentralblatt für freiwillige Gerichtsbarkeit 1901/02.

Nöldeke, Die zivilrechtliche Haftung des Richters nach dem BGB. in Gruchots Beiträgen zur Erläuterung des deutschen Rechts Bd. 42.

Oster, Der Haftungsanspruch der Gemeinde gegen den Gemeindebeamten, Erlanger Diss. 1908/09.

Staudinger, Kommentar zum BGB., 3./4. Aufl. 1908.

Oertmann, Kommentar zum BGB., Schuldverhältnisse, Berlin 10. Bayerisches Landes-Zivilrecht.

Kommentar von Reichsgerichtsräten, Nürnberg 10.

Weyl, System der Verschuldensbegriffe, München 05.

Liszt, System der Deliktsobligationen im BGB., Berlin 98.

Linckelmann, Die Schadensersatzpflicht aus unerlaubten Handlungen nach dem BGB., Berlin 98.

Frank, Kommentar zum Strafgesetzbuch, 8.—10. Aufl. Tübingen 11.

Seydel, Bayerisches Staatsrecht, 2. Aufl. Bd. I und II.

Laband, Deutsches Reichsstaatsrecht, 5. Aufl. Tübingen 1910/11.

Mayer, Der rechtswidrige Dienstbefehl in der Festschrift für P. Laband, Tübingen 1908.

Heilborn, Die Pflicht des preußischen und des Reichsbeamten zur Befolgung rechtswidriger Dienstbefehle in der Festschrift für Otto Gierke, 1911 S. 125 ff.

Bauer, Die rechtlichen Grenzen der Gehorsamspflicht in den Annalen des Deutschen Reiches 1902 S. 886.

Meyer-Anschütz, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, 6. Aufl. Leipzig 05.

Gareis, Allgemeines Staatsrecht in Marquardsens Handbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart Bd. I 1. Halbband 1887.

Jellinek, System der subjektiven öffentlichen Rechte, 2. Aufl. Tübingen 05. Allgemeine Staatslehre Berlin 00.
Ausgewählte Schriften und Reden Bd. II.

Fleiner, Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts 1911.
Holliger, Das Kriterium des Gegensatzes zwischen öffentlichem und privatem Recht, Züricher Dissertation 1904/05.
O. Mayer, Zur Lehre vom öffentlichrechtlichen Vertrag im Archiv für öffentliches Recht Bd. 3 S. 1 ff.
Leuthold, Oeffentliches Interesse und öffentliche Klage in den Annalen des deutschen Reiches 1884 S. 321 ff.
Wach, Handbuch des Zivilprozeßrechts.
Dernburg, Bürgerliches Recht Bd. I und II, 1, Halle 06 und 09.
Becher, Das rechtsrheinisch-bayerische Landeszivilrecht Bd. I, München 96.
Rehm, Die rechtliche Natur des Staatsdienstes nach deutschem Staatsrecht in den Annalen des deutschen Reiches 1884 und 1885.
Kayser, Staatsamt und Staatsdienst, Erlanger Dissertation 98/99.
Sarwey, Das öffentliche Recht und die Verwaltungsrechtspflege.
Perels-Spilling, Kommentar zum Reichsbeamtengesetz, Berlin 06.
Brand, Kommentar zum Reichsbeamtengesetz, Berlin 07.
Stengel-Fleischmann, Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechts 2. Aufl. Tübingen 11.
Reger-Dyroff, Handausgabe des bayer. Verwaltungsgerichtshofsgesetzes, 4. Aufl. Ansbach 08.
Hiller, Die Vorentscheidung des bayer. Verwaltungsgerichtshofes bei Amtspflichtverletzungen, Würzburger Dissertation 09/10.
Döllinger, Verordnungssammlung.
Meyr, Sammlung der churpfalzbayer. allgemeinen und besonderen Landesverordnungen Bd. I (1784—99).
Regierungsblatt.
Weber, Gesetz- und Verordnungssammlung.
Entscheidungssammlung des bayer. Verwaltungsgerichtshofes.
Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen.
Sammlung der Entscheidungen des bayer. Gerichtshofs für Kompetenzkonflikte Bd. I, Erlangen 07.

Einleitung.

(Begrenzung des Stoffes).

Mit dem Eintritt in das Staatsdienstverhältnis übernimmt der Beamte eine Reihe von Pflichten. Der Staat verlangt nicht nur die Erfüllung der allgemeinen Staatsbürgerpflichten, er stellt mit Rücksicht auf die besondere Stellung, die der Beamte ihm gegenüber einnimmt, auch eine Anzahl von Sonderpflichten auf, die nicht selten das Privatleben des Beamten mitberühren. Neben der Pflicht zur Beobachtung eines würdigen Verhaltens in und außer dem Amte, zur Wahrung des Dienstgeheimnisses, zum dienstlichen Gehorsam u. a. steht die Pflicht zur gewissenhaften Wahrnehmung des Amtes, die Pflicht, den Dienst im Interesse und nicht zum Schaden des Dienstherrn zu versehen.

An die Verletzung einer jeden dieser Pflichten pflegen sich bestimmte Rechtsfolgen zu knüpfen. Stellt die Pflichtverletzung des Beamten den Tatbestand eines kriminellen Vergehens nach den Bestimmungen des Strafgesetzbuches dar, so tritt Verfolgung durch den Strafrichter ein. Liegt ein Verstoß gegen die durch den Staatsdienst begründeten besonderen Pflichten vor, so kann durch Verhängung einer Disziplinarstrafe der Beamte zur Rechenschaft gezogen werden. Ist endlich mit der Pflichtverletzung eine Vermögensbeschädigung verbunden, so hat sie eine Verpflichtung zu Schadensersatz im Gefolge.

Diese drei Arten von Rechtsfolgen der Amtspflichtverletzung, die strafrechtliche, dienststrafrechtliche (disziplinarische) und vermögensrechtliche schließen sich gegenseitig nicht aus. Sie können gleichzeitig nebeneinander eintreten, wenn in dem pflichtwidrigen Verhalten die Voraussetzungen für alle drei Arten gegeben sind.

Die strafrechtliche und die dienststrafrechtliche Verantwortlichkeit sollen im folgenden außer Betracht bleiben und lediglich die vermögensrechtliche Haftung und auch diese nur nach der einen ihrer beiden Richtungen erörtert werden. Der Beamte kann durch Verletzung seiner Amtspflicht sowohl einem Dritten wie auch seinem Dienstherrn, dem Staate Schaden zufügen. Die Haftung für letzteren Schaden soll im nachfolgenden untersucht werden. Die Haftung dem Dritten gegenüber wird dabei insoweit berührt werden, als sie eine Schädigung des Staates dadurch herbeiführt, daß dieser rechtlich genötigt wird, an Stelle des Beamten dem Dritten den zugefügten Schaden zu ersetzen.

I. Teil.

Die rechtliche Natur der Schadenshaftung.

Vorbemerkungen.

Wird die rechtliche Natur eines Anspruchs untersucht, so pflegt die Frage vorangestellt zu werden, welchem der zwei großen Gebiete des objektiven Rechts, dem Privat- oder öffentlichen Recht er zuzuweisen ist.

Man bezeichnet die Schadensersatzpflicht des Beamten in der Regel als seine zivil- oder privatrechtliche Verantwortlichkeit, ohne einen Unterschied zu machen, ob ersatzberechtigt der Staat oder ein Dritter ist. Tatsächlich besteht ein solcher. Es ist deshalb richtiger für den Anspruch als allgemeine Bezeichnung „vermögensrechtlicher" Anspruch zu setzen.

Daß die vermögensrechtliche Haftung des Beamten gegenüber einem Dritten privatrechtlicher Natur ist, steht fest.[1]) Zu dem Dritten steht der Beamte als solcher in keinem rechtlichen, insbesondere keinem vertraglichen Verhältnis, wenn er auch vielfach erst auf Anrufen eines Dritten tätig wird. Nur im Verhältnis zu seinem Dienstherrn, dem Staate, besteht ein bestimmtes Verhältnis, das Dienstverhältnis. Nur ihm gegenüber hat der Beamte die Pflicht zur sorgfältigen Führung des Amtes. Wenn der Beamte in Verletzung dieser Pflicht einem Dritten Schaden zufügt, so kann seine Schadenshaftung diesem gegenüber nur nach den Grundsätzen über die außerkontraktliche Haftung sich bemessen, wie sie das bürgerliche Gesetzbuch in den §§ 823, 839 ff. aufstellt.

Wie aber steht es mit der vermögensrechtlichen Haftung gegenüber dem Staate; ist auch diese privatrechtlicher Natur oder gehört sie, was näher liegt, dem öffentlichen Rechte an?

Bevor dies untersucht wird, bedarf es einer Begründung, warum jene Frage im Rahmen dieser Darstellung überhaupt aufgeworfen wird. Man kann entgegenhalten, es fehle an der praktischen Bedeutung, nachdem der Gesetzgeber die Frage bereits entschieden hat. Daß der Gesetzgeber dies getan, ist richtig. Er faßt den Anspruch, wenn er ihn unter Berufung auf Art. 55 und 80 des EG. z. BGB. der Regelung im Beamtendienstrechte unterwirft, als öffentlichrechtlichen. Allein die Stellungnahme des Gesetzgebers ist nicht die entscheidende. Sie geschieht vielfach unabhängig von streng theoretischen Erwägungen.[2]) Die Zuweisung zu dem einen oder anderen Rechtsgebiet ist gerade in Fällen wie der vorliegende bedingt durch die Auffassung des Gesetzgebers von dem Maße, in dem der Staat sich dem Privatrecht zu unterwerfen gewillt ist. Eine gesetzliche Ausnahmebestimmung aber kann keinen Einfluß auf die wirkliche Natur des Rechtsverhältnisses haben. Die Auffassung des Gesetzgebers bedarf daher einer

[1]) Vgl. Becher a. a. O. S. 186, Jellinek, System S. 241, Gierke, Genossenschaftstheorie S. 333 ff.

[2]) Vgl. Gareis, Allgemeines Staatsrecht S. 12.

Nachprüfung. Diese ist umso mehr geboten, als die Frage in der Literatur durchaus nicht geklärt ist. Es kommt hinzu: die rechtliche Natur der Haftpflicht des Beamten gegenüber dem Staate gewinnt Bedeutung für die Frage, ob Reichs- oder Landesrecht anzuwenden, m. a. W. ob die Landesgesetzgebung befugt war die Haftpflicht zu regeln. Zählt man den staatlichen Ersatzanspruch dem öffentlichen Rechte zu, so wird er durch die Bestimmungen des BGB. nicht getroffen (Art. 55 des EG. z. BGB.). Bestehende landesgesetzliche Vorschriften bleiben unberührt, neue können erlassen werden. Zählt man ihn dem Privatrechte zu, so entsteht die Frage, ob nicht das BGB. selbst besondere Bestimmungen über diese vermögensrechtliche Verbindlichkeit des Beamten, etwa im § 839 getroffen hat. Denn nur, wenn dies nicht der Fall, bleiben landesgesetzliche Bestimmungen nach Art. 80 EG. z. BGB. unberührt. Die rechtliche Natur des Anspruchs ist ferner maßgebend für die Art und Weise seiner materiellrechtlichen Regelung, vor allem aber seiner Verwirklichung. Liegt ein zivilrechtliches Verhältnis vor, so ist der Anspruch ohne weiteres und unmittelbar nach den Grundsätzen des bürgerlichen Rechts zu beurteilen. Bei öffentlichrechtlicher Natur des Anspruchs ist auch eine analoge Anwendung privatrechtlicher Haftungsgrundsätze ausgeschlossen, es müßte denn sein, daß der Gesetzgeber ausdrücklich eine solche statuiert. Als privatrechtlicher Anspruch fände er seine Verwirklichung auf dem für solche Ansprüche gegebenen (Rechtsweg), als öffentlichrechtlicher auf dem für öffentlichrechtliche Ansprüche vorgesehenen Weg.

I. Kapitel.

Die Begriffe öffentlichrechtlich und privatrechtlich.

Was ist nun öffentlichrechtlich und was privatrechtlich? Die Beantwortung dieser Frage begegnet mannigfachen Schwierigkeiten. Das hat darin seinen Grund, daß öffentliches und privates Recht im Rechtsleben selten scharf von einander getrennt sind. Das Privatrecht ist von öffentlichem und dieses von Privatrecht durchsetzt. Beide ergänzen sich gegenseitig. Ein publizistisches Rechtsverhältnis ist vielfach Voraussetzung eines privatrechtlichen und umgekehrt. Ein öffentlichrechtlicher Anspruch kann sich in einen privatrechtlichen verwandeln.[3]) Oeffentlichrechtliche Pflichten werden in privatrechtlichen Formen erfüllt, wenn sie wirtschaftliche Leistungen zum Inhalte haben. Ein und dasselbe Rechtsinstitut ist nicht selten aus privat- und öffentlichrechtlichen Elementen zusammengesetzt.[4])

[3]) Der staatliche Anspruch auf Zahlung einer rechtskräftig erkannten Geldstrafe wird zu einem privatrechtlichen, sobald er sich gegen den Erben des Verurteilten richtet. Hierher zählen auch die Ansprüche von Erben eines Beamten aus dem Dienstverhältnisse.

[4]) Aus diesen Gründen hat man das Vorhandensein eines absoluten Unterscheidungsprinzips überhaupt verneint und behauptet, die geschichtliche Entwickelung und die jeweils herrschende Auffassung müsse darüber entscheiden, was zur einen oder anderen Klasse zu rechnen sei. Vgl. Dernburg a. a. O. Bd. I S. 49.

1. Unzulängliche Lösungsversuche.

Zunächst ist einiger Versuche zur Lösung jener Frage zu gedenken, über deren Unzulänglichkeit man im allgemeinen einig geht.

Man hat das unterscheidende Merkmal zu finden geglaubt in einer Reihe äußerlicher Momente und so dem Privatrechte zugewiesen alle Rechtsverhältnisse, die in einem Gesetzbuche des bürgerlichen Rechts, dem öffentlichen Rechte alle Rechtsverhältnisse, die durch ein seinem wesentlichen Inhalte nach Gegenstände des öffentlichen Rechts behandelnden Gesetze geregelt sind. Diese Anschauung überläßt dem Gesetzgeber die Entscheidung der ganzen Frage. Berücksichtigt man, daß im Gesetze sehr häufig eine ausdrückliche Verweisung einer Materie in dieses oder jenes Rechtsgebiet fehlt und daß nicht selten für ein Rechtsverhältnis gesetzliche Bestimmungen überhaupt nicht getroffen sind, so wird man ohne weiteres erkennen, daß mit jener Theorie ein absolutes Prinzip für eine Unterscheidung nicht gewonnen ist. Dies erhellt noch klarer, wenn weiter erwogen wird, daß den Gesetzgeber bei der Bestimmung des Inhalts und der Anordnung des Stoffes eines Gesetzes in der Regel praktische Motive leiten. Der Gesetzgeber sucht die einzelnen, seien es nun privat- oder öffentlichrechtliche, Materien so vollständig als möglich zu ordnen, ohne im einzelnen sorgfältig zu prüfen, ob diese oder jene rechtliche Beziehung der Normierung im Privatrechte oder öffentlichen Rechte vorzubehalten wäre. Des Zusammenhanges wegen regelt der Gesetzgeber nicht selten öffentlich- und privatrechtliche Beziehungen in ein und demselben Gesetze, ohne dadurch dem jeweiligen rechtlichen Charakter Abbruch zu tun.

Es ist ferner der Satz aufgestellt worden, gewisse Merkmale eines Rechtsverhältnisses, bestimmte Eigenschaften eines Anspruchs bedingen dessen privatrechtliche Natur.[5]) Es wurden so dem Privatrechte unterstellt alle Rechtsverhältnisse und Ansprüche vermögensrechtlichen Inhalts. Dabei hat man jedoch unberücksichtigt gelassen, einesteils, daß es auch Privatrechte gibt, die wie die persönlichen Rechte nicht vermögensrechtlicher Natur sind, andernteils, daß auch das öffentliche Recht Vermögensrechte kennt schon aus dem Grunde, weil die öffentlichrechtlichen Personen und Verbände zur Erfüllung ihrer Zwecke des Vermögens nicht entbehren können.[6]) Die Ansprüche, die sich auf die Versicherungsgesetze, die Verbindlichkeiten, die sich auf die Steuergesetze gründen, sind öffentlichrechtlich.

Man hat weiter den Unterschied abgestellt auf die Form des rechtsbegründenden Aktes. Vertrag, Vergleich, Herkommen, Delikt, condictio u. a. wurden als Privatrechtstitel erklärt. Aber jene Titel sind heutzutage nicht mehr ausschließlich Privatrechtstitel. Als rechtsbegründende Akte finden sie sich in allen Teilen des Rechtssystems[7]); sie erzeugen öffentliches wie privates Recht, oft auch beides zugleich. Sie sind wie Vorsatz und Fahrlässigkeit, Befristung und Bedingung u. a. allgemeine Rechtsbegriffe.

[5]) Vgl. Wach a. a. O. S. 86.
[6]) Vgl. Jellinek, System S. 66.
[7]) Vgl. auch Reger-Dyroff a. a. O. S. 367 Anm. 1 b zu Art. 13.

Ein Kennzeichen für die Einteilung der Rechte in öffentliche und private kann auch nicht aus der Art ihrer Geltendmachung gewonnen werden.[8]) Die Verfolgbarkeit eines Anspruches auf dem Wege des Zivilprozesses macht diesen noch nicht zum zivilrechtlichen. Zwar gründet sich auf die Unterscheidung der Rechtsverhältnisse in öffentlich- und privatrechtliche die Kompetenzabgrenzung zwischen dem Zivil- und dem Verwaltungswege. Gegenstand des Zivilprozesses ist im allgemeinen ein Privatrechtsverhältnis; öffentlichrechtliche Verhältnisse unterstehen der Kognition des Zivilrichters nur vorfragenweise. Allein diese Regel gilt nicht ausnahmslos. § 13 des GVG. sagt selbst, daß für bürgerliche Streitsachen die Zuständigkeit der Verwaltungsbehörden begründet sein kann. Umgekehrt ist für öffentlichrechtliche Ansprüche der Rechtsweg zugelassen, ohne daß sie damit privatrechtlichen Charakter annehmen. Es sei hier nur erinnert an die vermögensrechtlichen Ansprüche der Beamten auf Gehalt, Pension, Auslagenersatz u. a.

Es ist endlich im Subjekt des betreffenden Rechtsverhältnisses das unterscheidende Merkmal gesucht worden. Je nachdem bei einem Rechtsverhältnisse als Berechtigter oder Verpflichteter ein Einzelner oder ein öffentliches Gemeinwesen beteiligt ist, wollte man Privat- und öffentliches Recht unterscheiden.[9]) Nun unterwirft sich der Staat auch dem Privatrechte, tritt als Vermögenssubjekt in privatrechtliche Beziehungen, schließt Rechtsgeschäfte, die dem Privatrechtsverkehr angehören, ist Träger von Privatrechten und -pflichten wie jeder Einzelne. Der Staat (Fiskus) bleibt aber auch in diesen privatrechtlichen Beziehungen Staat. Die privatrechtliche oder publizistische Natur des Subjekts eines Rechtes kann daher nicht wesentlich sein für die Abgrenzung beider Rechtsgebiete.

Aus diesen Ergebnissen folgt für den Ersatzanspruch des Staates gegen den Beamten, daß weder aus seiner Regelung im Beamtendienstrechte noch aus seinem vermögensrechtlichen Charakter ein Anhaltspunkt für die Erkenntnis seiner rechtlichen Natur gewonnen werden kann. Dies kann auch nicht daraus geschehen, daß auf der einen Seite des Verhältnisses als berechtigtes Subjekt der Staat beteiligt ist, daß als anspruchbegründender Tatbestand unerlaubte Handlung oder etwa Verletzung vertraglich übernommener Pflichten in Frage kommt oder daß der Anspruch der Kognition der Verwaltungsbehörde unter Vorbehalt des Rechtsweges untersteht.

2. Neuere Theorien.

Im Gegensatz zu den eben besprochenen Lösungsversuchen hat sich eine Ansicht immer mehr Bahn gebrochen und ist schließlich zur herrschenden

[8]) Neuerdings wird diese Anschauung wieder vertreten von Brückner im Recht 1908 S. 465 ff. und 497 ff.: „Die vermögensrechtlichen Ansprüche der Beamten werden im Anschluß an den allgemeinen Satz, daß vermögensrechtliche Ansprüche, auch wenn sie auf öffentlichrechtlichen Titeln beruhen, auf dem Rechtswege verfolgbar sind, als privatrechtliche angesehen und zur Verfolgung mittels gerichtlicher Klage zugelassen." So wie oben Piloty in Bl. f. RA. Bd. 72 S. 804 f., Artikel „Gerichtsverfassung" in Stengel-Fleischmanns Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechts.

[9]) Vgl. Meyer-Anschütz a. a. O. S. 52 Anm. 7.

geworden, die zur Beantwortung der Frage, ob ein Rechtsverhältnis dem Privat- oder öffentlichen Rechte angehöre, nicht auf äußere Kennzeichen, sondern auf die innere Natur, auf den Inhalt des Rechtsverhältnisses zurückgeht.

Wonach sich aber jene innere Natur bestimmt, darüber gehen die Ansichten wieder auseinander.

Im Anschluß an Ihering[10]) wurde ausgegangen von dem Begriff des Interesses. Man erblickte als das Wesen des Rechts im subjektiven Sinn ein bestimmtes Interesse, das ein Mensch oder ein Gemeinwesen tatsächlich hegt und das die objektive Rechtsordnung anerkennt und schützt. Die Interessen schied man in Sonderinteressen der Einzelnen und Interessen der Gemeinwesen und baute auf dieser Grundlage auch die Einteilung des objektiven Rechtes auf. Der Einzelne und die Gesamtheit als solche wurden in Gegensatz gestellt und dem Privatrecht die Aufgabe zugewiesen, die Interessen von Privatpersonen, von Einzelnen, dem öffentlichen Recht, die Interessen der Gesamtheit, des herrschenden Gemeinwesens zu ordnen und zu schützen. Die Antwort auf die Frage, in wessen Interesse eine Norm erlassen ist, sollte auch die Antwort auf die Frage geben, ob wir Privat- oder öffentliches Recht vor uns haben.

Es ist richtig, daß die Zwecke und Interessen des Gemeinwesens sich nicht decken mit denjenigen des Einzelnen und daß der Kreis der rechtlich geschützten Lebensverhältnisse des Staates ein anderer ist als derjenige des Individuums. Auf der anderen Seite aber kann an einer Lebensbeziehung gleichzeitig das Gemeinwesen wie auch eine Privatperson interessiert sein. Da der Einzelne zugleich Teil der Gesamtheit ist, werden die Interessen der Einzelnen immer mehr oder weniger auch die Gesamtheit berühren und in diesem Sinne hat alles staatliche Recht zum Ende den Zweck, der Allgemeinheit zu dienen.[11]) Deshalb ergibt die Betonung des Gegensatzes zwischen öffentlichem und privatem Interesse allein noch kein durchgreifendes Merkmal. Das wurde auch richtig erkannt und jener Satz dahin eingeschränkt: Die Lebensverhältnisse, für die hauptsächlich und in erster Linie das allgemeine, staatliche Interesse das Bestimmende ist, gehören dem öffentlichen Rechte an; diejenigen, bei welchen vorzugsweise das Interesse des Einzelnen hervortritt, dem Privatrechte. Nicht das Interesse schlechthin also, sondern das hauptsächliche Interesse soll den Ausschlag geben.[12]) Aber auch dagegen bestehen Bedenken. Es wurde mit Recht darauf hingewiesen, daß im konkreten Falle beide Interessen gleichwertig nebeneinander bestehen können, daß eine rechtliche Regelung weder überwiegend in dem einen, noch überwiegend in dem anderen Interesse liegen sondern gleichmäßig dem einen wie dem anderen Interesse Rechnung tragen kann. Diese Erkenntnis hat ihrerseits wieder zur Aufstellung privat- und öffentlichrechtlich gemischter Rechtsverhältnisse geführt, so beim Be-

[10]) Geist des römischen Rechts III, Zweck im Recht I. Vgl. auch noch Gareis a. a. O. S. 7 ff., Becher a. a. O. S. 121.

[11]) Vgl. Gareis a. a. O. S. 7 ff., Jellinek, Allgemeine Staatslehre S. 346.

[12]) Vgl. Dernburg a. a. O. Bd. I S. 49.

amtendienstverhältnisse und beim Institut der Zwangsenteignung. Es ist jener modifizierten Interessentheorie weiter mit Recht entgegengehalten worden, daß es großen Schwierigkeiten begegne, im einzelnen abzuwägen, welches Interesse überwiege, das der Gesamtheit oder das des Einzelnen; und daß deshalb stets eine gewisse Willkür bei der Entscheidung mitsprechen werde. Es müßte denn sein, daß es gelänge, auch für den Begriff des vorwiegenden Interesses wieder ein allgemeines Prinzip aufzustellen, was kaum möglich sein wird.

Es wurde deshalb die innere Natur eines Rechtsverhältnisses nach einer anderen Richtung hin gesucht. Man hat dabei angeknüpft an die oben erwähnte Theorie, die das unterscheidende Merkmal im Subjekt des betreffenden Rechtsverhältnisses sieht, und diese in folgender Weise eingeschränkt: Das Kennzeichen der öffentlichrechtlichen Natur ist darin zu sehen, daß in dem betreffenden Rechtsverhältnis ein öffentlicher Verband Subjekt ist, aber nicht schlechthin, sondern als Träger öffentlicher Interessen. Das ist der öffentliche Verband dann, wenn er dem anderen Teile im Verhältnis als Gemeinwesen zum Glied gegenübertritt; wenn der andere Teil dem Staate nicht koordiniert sondern subordiniert ist, als Teil dem Ganzen gegenübersteht in seiner Eigenschaft als dessen Angehöriger oder Organ.[13]) Diese Theorie ist von Fleiner dahin präzisiert worden: Ist in einem Rechtsverhältnis Berechtigter oder Verpflichteter notwendig ein Gemeinwesen[14]) und tritt dieses dabei dem anderen Teil als Träger obrigkeitlicher Macht (als Inhaber des imperium, als potentior persona[15]) gegenüber, so liegt ein öffentlichrechtliches Verhältnis vor. Ist dagegen ein Rechtsverhältnis seinem Inhalte nach rechtlich auch denkbar, ohne daß ein Gemeinwesen notwendig beteiligt ist, kann es auch zwischen Privatpersonen bestehen oder steht, wenn ein Gemeinwesen beteiligt ist, dieses dem anderen Teile in Rechten und Pflichten wie ein gleichgeordneter Privatmann gegenüber, so ist ein privatrechtliches Verhältnis gegeben. Hervorzuheben ist noch, daß der Staat obrigkeitlich nicht nur da handelt, wo seine Tätigkeit unmittelbar auf die Ausübung eines Zwanges gerichtet ist z. B. bei Ausübung der Finanz- und Polizeigewalt, der Militärhoheit; sondern auch da, wo er kraft gesetzlicher Anordnung dem Untertanen Schutz und Fürsorge angedeihen läßt, soferne nur die Erfüllung dieser Aufgaben durch die Möglichkeit des Zwanges gesichert ist. In diesem Sinne ist obrigkeitlicher Wirkungskreis auf dem Gebiete der freiwilligen Gerichtsbarkeit, der Armenpflege, des öffentlichen Gesundheitswesens usw. anzutreffen.

Betrachten wir daraufhin den staatlichen Ersatzanspruch, so sehen wir die eine Voraussetzung der öffentlichrechtlichen Natur gegeben. Berechtigter dieses Anspruches ist der Staat und zwar notwendigerweise.

---

[13]) Vgl. Wach S. 92 ff., Leuthold S. 346 ff., 363 ff., Meyer-Anschütz S. 51, Fleiner S. 46 ff., Holliger, ähnlich auch Jellinek, System S. 60 ff.

[14]) Aehnlich schon Sarwey S. 298, 321.

[15]) „Da, wo die öffentliche Verwaltung den Bürgern herrschaftlich, obrigkeitlich gegenübertritt, beginnt der Bereich des öffentlichen Rechts. Das Privatrecht dagegen ist auf die Gleichordnung der Parteien gestimmt." Fleiner S. 39.

Ohne ihn als berechtigtes Subjekt ist der Anspruch, so wie er sich inhaltlich darstellt, rechtlich undenkbar. Aus der Beschädigung staatlichen Vermögens durch die Amtspflichtverletzung eines Beamten kann eben nur dem Staate ein Anspruch gegen den Schädiger erwachsen.

Um ermessen zu können, ob auch die andere Voraussetzung gegeben d. h. ob der Staat bei dem Ersatzanspruch dem Beamten nicht als gleichberechtigter Teil gegenübersteht sondern als Träger obrigkeitlicher Gewalt, ist es notwendig, auf das Verhältnis des Beamten zum Staate überhaupt einzugehen.

II. Kapitel.

Das Verhältnis des Beamten zum Staate.

Vorweg mag bemerkt werden, daß den folgenden Erörterungen nicht das Dienstverhältnis, das kraft gesetzlicher Verpflichtung oder kraft privatrechtlichen Dienstvertrages (§ 611 BGB.) begründet wird — beides Möglichkeiten für den Staat sich die erforderlichen Dienste zu verschaffen — sondern allein das Verhältnis, das durch freie Willensübereinstimmung entsteht, zugrunde liegt.

Im Mittelalter trug das Amtsverhältnis in Anlehnung an das Benefizienwesen des Kirchenrechts durchaus privatrechtlichen Charakter.[16]) Das Amt galt als Sache, die gleich dem Grundeigentum Gegenstand der Belehnung war. Später wurde das Verhältnis in die Formen der locatio conductio operarum und des Mandats, dann des Innominatkontrakts nach der Formel do ut facias eingekleidet und schließlich ein besonderer Staatsdienstvertrag konstruiert. Da man alles privatrechtlich dachte, vermochte man sich keinen anderen als einen obligatorischen Vertrag vorzustellen. „Das Privatrecht gab das natürliche Maß der Dinge."[17])

Als mit der Ausbildung eines entwickelteren Staatsbegriffes auch die öffentlichrechtliche Auffassung Fortschritte zu machen und man öffentlichrechtliche Verhältnisse aus den privatrechtlichen Formen, in die sie gezwängt waren, zu befreien begann, trat der staatliche Charakter des Amtes in den Vordergrund. Diesem hat Gönner in seiner Schrift „Der Staatsdienst aus dem Gesichtspunkte des Rechts und der Nationalökonomie betrachtet" (1808) zuerst Ausdruck verliehen. Nach ihm wird das Beamtenverhältnis durch einseitigen staatlichen Hoheitsakt mit rein publizistischer Wirkung begründet. Diese Auffassung von der rein öffentlichrechtlichen Natur des Staatsdienstverhältnisses brach sich in der Folgezeit immer mehr Bahn und besitzt auch heute noch allgemeine Geltung. Nur wird nach der gegenwärtig herrschenden, von Laband und Seydel begründeten Ansicht das Staatsdienstverhältnis nicht durch einen einseitigen staatlichen Akt[18]), sondern

[16]) Laband I S. 438 ff., Jellinek, Ausgewählte Schriften und Reden Bd. I S. 288 ff.

[17]) O. Mayer im Archiv für öffentliches Recht Bd. 3 S. 59.

[18]) So Brand, Kommentar zum Reichsbeamtengesetz zu § 1 S. 6 f.: Das Verhältnis beruht auf einem einseitigen staatlichen Verwaltungsakt, der sog. Anstellung. Doch vermag auch Brand die dem Verhältnis zugrunde liegende freie Entschließung nicht in Abrede zu stellen. Es muß die Schaffung des Dienstverhältnisses unterschieden werden

wie bei jener privatrechtlichen Auffassung durch einen Vertrag begründet.[19]) Das Staatsdienstverhältnis entsteht durch beiderseitige Willensübereinstimmung. Der Staat erklärt den Willen, eine bestimmte Person in seinen Dienst zu nehmen und diese willigt ein, in diesen Dienst zu treten.[20]) Aber im Gegensatz zu jener privatrechtlichen Anschauung ist dieser Vertrag kein Kontrakt des Obligationenrechts, sondern ein solcher des öffentlichen Rechts. Soweit stimmen Laband und Seydel überein, im folgenden trennen sich ihre Wege.

Nach Seydel bringt der Vertrag das Dienstverhältnis nicht bloß zur Entstehung. Es besteht auch durch den Vertrag weiter. Nur greift in den Vertragsinhalt aus öffentlichen Interessen das öffentliche Recht bestimmend ein. Sein Inhalt wird nicht nach beiderseitigem freien Belieben gestaltet, sondern ist zum großen Teile von vorneherein fixiert und so der vertragsmäßigen Vereinbarung entzogen.

Im Gegensatze hierzu trennt Laband [21]) Entstehen und Fortbestehen des Verhältnisses. Der Vertrag hat nach ihm seine Aufgabe mit der Begründung des Dienstverhältnisses erfüllt. Das Dienstverhältnis besteht nicht fort durch Vertrag, es ist kein Vertrags- sondern ein Gewaltverhältnis des Staates über den Beamten, ein Verhältnis der Ueber- und Unterordnung. Der Wille des Dienstherrn bestimmt den Willen des ihm untergebenen Beamten. Dieser hat den Befehlen seines Dienstherrn zu gehorchen. Dabei ist das Gewaltverhältnis des Dienstherrn kein unumschränktes, sondern nach Inhalt und Umfang rechtlich begrenzt. Der besonderen Gehorsams-, Treue- und Dienstpflicht des Beamten steht auf der anderen Seite eine Pflicht des Staates zum Schutze in der Ausübung des Amtes und zur Gewährung eines Diensteinkommens gegenüber. Rechte und Pflichten sind jedoch nicht vertragsmäßig, sondern in Konsequenz des Unterwerfungsverhältnisses vom Staate einseitig festgestellt.

Seydel wie Laband [22]) fassen das Verhältnis als ein einheitliches öffentlichrechtliches. Seydel[23]), dem das öffentliche Interesse nicht bloß Beweggrund des Rechtsgeschäftes, sondern rechtlich entscheidend ist für das Rechtsverhältnis selbst, sagt in dieser Beziehung: es „tritt letzteres (das Dienstverhältnis) ganz und gar, nicht bloß nach dieser oder jener Richtung hin in den Bereich des öffentlichen Rechts. Ein Verhältnis, das als Ganzes vom öffentlichen Recht beherrscht wird, gehört auch als Ganzes dem öffentlichen Rechte zu. Es ist insbesondere unmöglich, Vertragsver-

von der Uebertragung des Amtes auf den Staatsdiener. Letztere ist einseitiger, staatlicher Hoheitsakt.

[19]) Seydel II S. 182 ff.

[20]) Laband (I S. 446 ff.) erachtet den Vertrag als geschlossen mit der Aushändigung der Anstellungsurkunde, d. h. der vorbehaltlosen Annahme seitens des Beamten. Nach Perels-Spilling, Kommentar zum Reichsbeamtengesetz S. 6 ist die Ernennung die Annahme der Offerte des Anzustellenden, die Aushändigung der Anstellungsurkunde die amtliche Benachrichtigung von der Annahme der Offerte.

[21]) Laband I S. 433/34, 442, 495.

[22]) Laband I S. 513.

[23]) Seydel II S. 182 ff.

hältnisse in verschiedene Rechtsgebiete auseinanderzureißen, da ja Rechte und Pflichten gegenseitig von einander bedingt sind."

Diese Einheitlichkeit des Verhältnisses besonders zu betonen war notwendig, weil es unternommen wurde, das Staatsdienstverhältnis als ein aus öffentlichen und privaten Rechten zusammengesetztes Verhältnis zu konstruieren. Dies geschah erstmals in eingehender Darstellung durch Rehm.[24]) Er geht aus von dem Begriffe des öffentlichen Rechts und dem Zweck des Staatsdienstes. Oeffentliches Recht ist ihm die rechtliche Ordnung der Lebensverhältnisse, die für die Gesamtheit, für den Staat von Nutzen ist. Und da der Staatsdienst ein solches Verhältnis darstellt, ist er ein staatsrechtliches, ein öffentlichrechtliches Institut. Zu dem gleichen Ergebnisse führt ihn die Betrachtung vom Zweck des Staatsdienstes. Der Staatsdienst hat zum Inhalte die Besorgung von Staatsgeschäften und damit die Verwirklichung staatlicher Aufgaben. Sein Zweck ist also nichts anderes als die Verfolgung der Gesamtinteressen. Was aber auf den Gesamtnutzen abzielt, ist öffentlichrechtlich. Die so gefundene öffentlichrechtliche Natur geht nach Rehm aber nur soweit, als die eine, allerdings überwiegende Seite des Staatsdienstverhältnisses reicht, nämlich das Gewaltverhältnis, das Verhältnis der Ueber- und Unterordnung. Was die andere Seite anlangt, das Forderungsverhältnis, so erblickt Rehm hierin ein öffentlichrechtlich-privatrechtlich gemischtes Verhältnis. Oeffentlichrechtlich, soweit der Beamte Anspruch auf Schutz in der Ausübung des Amtes hat; privatrechtlich, soweit seine vermögensrechtlichen Ansprüche in Betracht kommen. Privatrechtlich sind die letzteren deshalb, weil es sich hier um Rechtsbeziehungen zwischen Staat und Diener handelt, die Privatbedürfnisse des Beamten und nicht Interessen der Gesamtheit im Auge haben. Rehm kommt somit zu dem Ergebnisse: Das Staatsdienstverhältnis ist ein staatsrechtliches (öffentlichrechtliches) Gewaltverhältnis mit einem staatsrechtlich-(öffentlichrechtlich-)privatrechtlich gemischten Forderungsverhältnis als Annexum.[25])

Zur privatrechtlichen Auffassung der vermögensrechtlichen Ansprüche des Beamten gegen den Staat gelangt Rehm nur auf Grund der Interessentheorie. Das Privatinteresse des Staatsdieners ist nach ihm der innere Grund dieser Forderungsrechte. Die Bedenken, die bereits oben gegen diese Theorie erhoben wurden, sind gerade an diesem Beispiele praktisch in die Erscheinung getreten. Der wichtigste unter den vermögensrechtlichen Ansprüchen des Beamten, der Besoldungsanspruch wird von einer großen Mehrheit mit derselben Begründung, wie Rehm sie gibt, als privatrechtlicher Anspruch angesehen.[26]) Aber mit mindestens gleich guten Gründen wird auf Grund derselben Interessentheorie der Besoldungsanspruch als öffentlichrechtlicher erklärt. So führt Jellinek [27]) aus, der Gehalt werde im

---

[24]) In den Annalen Jahrg. 1884 und 1885.

[25]) Annalen 1886 S. 153 ff.

[26]) Vgl. Meyer-Anschütz S. 501/02 und die dort angegebene Literatur.

[27]) System S. 60 ff., S. 177. So auch Laband und Seydel. Wach S. 92 ff. sagt: „Der Gehalt ist im Interesse des Amtes dem Staatsdiener als solchem, dem Organ

Gemeininteresse gewährt; die im staatlichen Interesse gelegene standesmäßige Sustentierung des Beamten sei der leitende Gesichtspunkt bei Festsetzung seiner Gehalts- und Pensionsansprüche. Treffend seien sie als Ansprüche auf standesmäßige Alimentierung bezeichnet worden. (Laband I S. 501.)

Wir fassen daher das Staatsdienstverhältnis als ein einheitliches Rechtsverhältnis [28]) auf und betrachten es im Anschluß an Laband [29]) als ein Gewaltverhältnis des Staates gegenüber dem Beamten, das zum Inhalte hat eine besondere Gehorsams-, Treue- und Dienstpflicht des Beamten und andrerseits eine Verpflichtung des Staates zum Schutze und zur Gewährung des zugesicherten Diensteinkommens. Da ferner der Staat das Beamtenverhältnis unter Verwendung staatlicher Herrschaft geordnet hat, bezeichnen wir es nach der oben entwickelten Theorie Fleiners als ein einheitliches, öffentlichrechtliches Verhältnis.

III. Kapitel.

Der Ersatzanspruch des Staates gegen den Beamten ein öffentlich-rechtlicher Anspruch.

Kehren wir zurück zu dem Ersatzanspruch des Staates.

Aus dem Dienstverhältnis entspringen für den Beamten eine Reihe von Pflichten. Werden diese verletzt, so wird gleichzeitig auch das staatliche Gewaltverhältnis verletzt.[30]) Knüpft sich an diese Verletzung ein Anspruch des Staates auf Ersatz ihm gleichzeitig zugefügten Schadens, so hat auch diese Rechtsfolge ihren unmittelbaren Ursprung in der Verletzung des staatlichen Gewaltverhältnisses.[31]) Kraft seines Gewaltrechtes fordert der Staat vom Beamten Ersatz. Somit ist zugleich die andere Voraussetzung gegeben, die wir für die öffentlichrechtliche Natur eines Verhältnisses bezw. Anspruches aufgestellt haben. Daran vermag der Umstand nichts zu ändern, daß zur Pflichtverletzung noch eine Vermögensbeschädigung hinzukommen muß. Die Pflichtverletzung ist das primäre und für seine rechtliche Natur entscheidende Element des Ersatzanspruches. Es kommt hinzu, daß Vermögensbeschädigung und Entschädigung nicht Begriffe spezifisch privatrechtlicher Natur sind; sie finden in allen Teilen des Rechtssystems Verwendung, gehören dem privaten wie dem öffentlichen Rechte gleichermaßen an.

Deshalb ist es unrichtig, wenn Kayser [32]) den Ersatzanspruch mit der Begründung als zivilrechtlichen bezeichnet, daß die Verantwortlichkeit infolge Pflichtverletzung in vermögensrechtlicher Haftung bestehe und eine solche im Privatrechte stets dann zu finden sei, wenn eine Vermögensbeschädigung vorausgegangen.

---

des Staates gewährt. Lediglich das öffentliche Interesse entscheidet darüber, ob ein Amt Ehrenamt oder besoldetes Staatsamt ist."

[28]) So auch Piloty in Bl. f. RA. Bd. 72 S. 803 ff.

[29]) Laband I S. 442.

[30]) Vgl. Laband I S. 456.

[31]) Vgl. Rehm in Annalen 1886 S. 188 ff.

[32]) Kayser, Staatsamt und Staatsdienst S. 32 ff.

Es ist ferner unzutreffend, wenn behauptet wird[33]), im Falle der Entschädigungsforderung trete der Staat gegenüber seinen Beamten durchaus in das Verhältnis des Einzelnen als Vermögenssubjekt. Es beruht diese Auffassung auf einer Verkennung des Begriffes Fiskus. Der Fiskus ist der Staat nicht nur in seiner Eigenschaft als Privatrechtssubjekt; er ist der Staat als Subjekt von Vermögensrechten[34]), die private und öffentliche sein können. Auch in seinen öffentlichrechtlichen Vermögensverhältnissen z. B. als Inhaber des Besteuerungsrechtes ist der Staat Fiskus. Daß aber der Fiskus keine vom Staat verschiedene Persönlichkeit darstellt, sondern nur die vermögensrechtliche Seite desselben, ist heute wohl allgemein anerkannt. Jene Verkennung des Begriffes Fiskus geht zurück auf die früher allgemein herrschende, jedoch verfehlte Anschauung, daß der Fiskus ein vom Staate verschiedenes Rechtssubjekt sei, das dem Vermögensrecht unterstehe und für das, da man das Vermögensrecht als einen Teil des Privatrechts ansah, eben das Privatrecht Maß gab.

Es mag schließlich noch einer Anschauung Erwähnung getan werden, die den Schadensersatzanspruch des Staates nicht auf das besondere Rechtsverhältnis, in dem der Beamte zum Staate steht, sondern unter Beiseiteschiebung des Dienstverhältnisses einzig und allein auf die allgemeinen Regeln über die Schadensersatzpflicht ex delicto und quasi ex delicto gründet.[35]) Die Schadensersatzpflicht wird für eine außerkontraktliche erklärt. Es ist jedoch unmöglich, das Dienstverhältnis beiseite zu schieben; denn die Frage des Verschuldens wird und muß immer gemessen werden an der Amtspflicht. Was Dienstpflicht ist und ob diese verletzt ist, ob dienstliches Verschulden vorliegt, kann nur aus dem Dienstverhältnisse entschieden werden.

Der Schadensersatzanspruch des Staates gegen den Beamten ist deshalb ein öffentlichrechtlicher Anspruch.[36])

IV. Kapitel.

Konsequenzen der öffentlichrechtlichen Natur des Ersatzanspruches.

Im Vorausgegangenen war vom staatlichen Ersatzanspruch ganz allgemein die Rede. Im einzelnen sind aber zwei Fälle zu unterscheiden. Der Staat kann durch die Pflichtverletzung seines Beamten direkt, unmittelbar geschädigt sein. Zum anderen kann die Schädigung nur eine mittelbare sein insoferne, als unmittelbar geschädigt ein Dritter ist, der Staat aber rechtlich genötigt wird, dem Dritten an Stelle des Beamten den durch die Pflichtverletzung entstandenen Schaden zu ersetzen. Für beide Arten von Schädigungen wird der Beamte vom Staate haftbar gemacht.

---

[33]) Sarwey a. a. O. S. 303 Anm. 2.

[34]) Rehm, Artikel „Fiskus" in Stengels Wörterbuch (1. Aufl.) Erg.-Bd. III, Jellinek, System S. 60 ff., Fleiner S. 32, Meyer-Anschütz S. 739 bes. Anm. 2, Dernburg Bd. I S. 205 Anm. 3, Gierke, Deutsches Privatrecht Bd. I S. 475 Anm. 1.

[35]) Vgl. Archiv für öffentliches Recht Bd. 3 S. 75.

[36]) So auch Seydel, Laband, Piloty, Rehm, die, wenn auch aus anderen Gründen teils wegen der Einheitlichkeit des Verhältnisses teils wegen seiner Eigenart — zu dem gleichen Ergebnis gelangen.

Daß der Ersatzanspruch, soweit der unmittelbar zugefügte Schaden in Betracht kommt, öffentlichrechtlicher Natur ist, wurde durch die vorausgegangenen Erörterungen klargestellt. Bezüglich des Anspruchs wegen des mittelbar zugefügten Schadens, des sogen. Regreßanspruchs, mögen sich zunächst Zweifel ergeben, wenn man sich darauf beschränkt, den Beamten deshalb als dem Staate ersatzpflichtig anzusehen, weil er den Dritten geschädigt hat. Bei näherem Zusehen wird man jedoch finden, daß dies nur der äußere Anlaß für seine Haftbarmachung ist, den inneren Grund dagegen gleichfalls die Amtspflichtverletzung bildet. Diesen Anspruch anders zu behandeln wie den auf Ersatz des unmittelbar zugefügten Schadens liegt also kein Anlaß vor. Er ist gleichfalls öffentlichrechtlicher Natur.[37]) Damit ist auch einer Ansicht der Boden entzogen, die in den Ausschußverhandlungen der Kammer der Reichsräte [38]) gelegentlich der Beratung der Art. 60 u. 61 des AG. z. BGB. vertreten wurde, daß nämlich der Regreßanspruch des Staates gegen seinen Beamten auf einer cessio legis beruhe[39]), also kein selbständiger sei.

Als öffentlichrechtliche sind diese Ansprüche grundsätzlich der Regelung durch das öffentliche Recht unterworfen. Da die Bestimmungen des BGB. das öffentliche Recht unberührt gelassen haben (Art. 55 des EG. z. BGB.), ergibt sich die unzweifelhafte Befugnis der Landesgesetzgebung die Ersatzpflicht des Beamten gegenüber dem Staate zu regeln. Damit erledigt sich zugleich die eingangs angedeutete Frage, ob nicht im Hinblick auf Art. 80 des EG. z. BGB. das bürgerliche Recht selbst etwa in § 839 besondere Bestimmungen über die Ersatzverbindlichkeit des Beamten getroffen hat.[40])

Welchen Regeln die Landesgesetzgebung die Ersatzpflicht des Beamten unterwerfen will, ist vollständig ihr überlassen. Sie kann wegen der zahlreichen Berührungspunkte die Materie ähnlichen Bestimmungen unterwerfen wie die Entschädigungspflicht des Beamten gegen Dritte. Sie kann aber auch davon abweichende Bestimmungen treffen. Den ersteren Weg hat die bayerische Gesetzgebung eingeschlagen und im wesentlichen die Grundsätze über die außerkontraktliche Entschädigungspflicht zur Anwendung gebracht. Dieser Standpunkt dürfte der richtige sein. Allerdings könnte man versucht werden aus der Tatsache, daß das Staatsdienstverhältnis durch Vertrag begründet wird, eine analoge Anwendung der allgemeinen (zivilrechtlichen) Vertragsgrundsätze zu folgern. Dieser Schluß wird von

[37]) Vgl. auch Piloty in Bl. f. RA. Bd. 72 S. 808.

[38]) Vgl. Becker, die ges. Materialien z. d. d. BGB. u. s. Nebenges. betr. bayer. Gesetzen u. Verordn. Bd. I S. 872 ff.

[39]) Diese Anschauung ist auch noch aus einem weiteren Grunde unzutreffend. Nach Art. 60 Abs. 1 des AG. z. BGB. steht dem geschädigten Dritten ein Schadensersatzanspruch gegen den Beamten gar nicht zu. Kraft positiver Rechtsvorschrift trifft den Staat die primäre Haftpflicht. Infolgedessen kann ein Anspruch auf den Entschädigung leistenden Staat gar nicht übertragen werden oder kraft Gesetzes übergehen. Vgl. auch Krais in Bl. f. adm. Pr. Bd. 50 S. 314, Oertmann, bayer. Landesprivatrecht (1903) S. 265 und Schelhorn S. 671.

[40]) Dies bejahen Krais in Bl. f. adm. Pr. Bd. 50 S. 307, Oertmann, Schuldverhältnisse Anm. zu § 839 BGB. Dagegen mit Recht Schelhorn S. 543.

Becher [41]) gezogen. Nach ihm ist es der Vertrag, auf dem das öffentliche Dienstverhältnis beruht, der den Staatsbeamten zum pflichtgemäßen Handeln verpflichtet. Begeht der Beamte eine pflichtwidrige Handlung oder Unterlassung, so liegt eine Nicht- oder nicht gehörige Erfüllung vertraglich übernommener Verpflichtungen vor. Seine Schadensersatzpflicht gegenüber dem Staate bemißt sich daher entweder nach konkreten Vertragsbestimmungen oder in Ermangelung solcher nach den allgemeinen Vertragsgrundsätzen des Zivilrechts. Da jedoch das Dienstverhältnis kein Vertragsverhältnis sondern ein öffentlichrechtliches Gewaltverhältnis darstellt, können die Grundsätze über vertragliches Verschulden auch nicht analog zur Anwendung gelangen.

Davon besteht keine Ausnahme für den Fall, daß dem öffentlichen Diener die Verwaltung öffentlichen Vermögens übertragen ist. Nach Sarwey [42]) steht in diesem Fall der betreffende Beamte in einem privatrechtlichen Verhältnis zum Staate, im Verhältnis des Beauftragten zum Auftraggeber. Er besorgt die staatlichen Geschäfte wie jeder andere Vermögensverwalter. Das Verhältnis hat nur die Besonderheit, daß die Vermögensverwaltung nach besonderen, für die öffentlichen Verwaltungen und Rechnungen geltenden Verwaltungsvorschriften erfolgt. Wäre dies richtig, so müßte man neben dem durch die Anstellung begründeten öffentlichrechtlichen Verhältnisse ein zivilrechtliches Vertragsverhältnis (Mandat) annehmen. Daß dies nicht zutreffen kann, folgt schon daraus, daß die Verwaltung öffentlichen Vermögens im Grunde nichts anderes ist als die Erfüllung einer der dem Beamten mit der Anstellung übertragenen besonderen Pflichten und wie diese und das ganze Verhältnis nach Form und Inhalt nur öffentlichrechtlicher Natur sein kann.[43])

Der staatliche Ersatzanspruch findet als öffentlichrechtlicher seine Verwirklichung auf dem für Streitigkeiten über öffentlichrechtliche Ansprüche gegebenen Weg. Für ihn ist der Rechtsweg daher grundsätzlich ausgeschlossen, er ist vielmehr im Verfahren vor den Verwaltungsbehörden zu verfolgen. Diesen Grundsatz befolgt auch die bayerische Gesetzgebung. Sie weist die Feststellung des schuldigen Beamten und seiner Ersatzpflicht der Verwaltungsbehörde zu, die im sogen. Ersatzzuweisungsverfahren durch vollstreckbaren Haftungsbescheid darüber entscheidet. Wenn der Gesetzgeber gegen diesen Verwaltungsbescheid die Beschreitung des Rechtsweges zuläßt, so ist darin lediglich eine Ausnahme von der strikten Durchführung des aufgestellten Grundsatzes zu erblicken, die ihren Grund hat einerseits in der bisherigen Rechtsentwickelung, andrerseits in dem Bestreben, die Regelung in Einklang zu bringen mit anderen deutschen Beamtengesetzgebungen.[44])

---

[41]) Becher, das rechtsrh.-bayer. Landeszivilrecht S. 184 ff. — Für analoge Anwendung der Bestimmungen über den Dienstvertrag (§ 611 ff.), wenn positive gesetzliche Vorschriften fehlen, sprechen sich aus das Reichsgericht in Juristische Wochenschrift 1906 S. 551 Nr. 20, Brückner im Recht 1908 S. 465 ff., Oertmann, Schuldverhältnisse zu § 839 BGB.

[42]) Sarwey S. 327.

[43]) Vgl. auch Laband I S. 475.

[44]) Vgl. Badisches Beamtengesetz in der Fassung von 1908 § 76.

II. Teil.

Die Regelung der Schadenshaftung im bayerischen Beamtenrechte.

I. Abschnitt.

Das materielle Recht.

I. Kapitel.

Der Rechtszustand vor dem Beamtengesetze.

Das bisher in Bayern geltende Recht enthielt keine allgemeine gesetzliche Vorschrift, welche die Ersatzpflicht der Beamten einheitlich regelte. Doch war die Verpflichtung des Beamten, einen dem Staate schuldhafter Weise zugefügten Schaden zu ersetzen, allgemein als Grundsatz anerkannt. Nach dem in Bayern subsidiär geltenden gemeinen Recht [45]) haftete der Beamte für Schädigungen, die er vorsätzlich oder fahrlässig verschuldet hat. Seine Verpflichtung bestand im Ersatz des ganzen Interesses.

Der gleiche Grundsatz geht auch aus einer Reihe partikularrechtlicher Vorschriften hervor. So bestimmte das in den ehemaligen Fürstentümern Ansbach und Bayreuth geltende preußische Landrecht in Teil II Titel X §§ 88 und 89:

> Wer ein Amt übernimmt, muß auf die pflichtmäßige Führung desselben die genaueste Aufmerksamkeit verwenden.
>
> Jedes dabei begangene Versehen, welches bei gehöriger Aufmerksamkeit und nach den Kenntnissen, die bei der Verwaltung des Amtes erfordert werden, hätte vermieden werden können und sollen, muß er vertreten.

In den folgenden Paragraphen war sodann die Haftung der Vorgesetzten, die es an der erforderlichen Beaufsichtigung ihrer Untergebenen haben fehlen lassen, und die der Beamtenkollegien näher geregelt.

Es enthielten ferner eine Reihe landesrechtlicher Vorschriften Bestimmungen über das Verfahren in Haftungssachen. So betraf Art. 3 § 8 der neuverbesserten Hofratsordnung vom 2. Juni 1750 und vom 16. August 1779 das Haftungsverfahren bei Erhebung von „Kammern- und Landschaftsgefällen", Kap. I § 12 Nr. 8 der bayerischen Gerichtsordnung von 1753 das Verfahren bei Haftung kurfürstlicher Beamter in Rechnungs- und anderen Kameralsachen. Im einzelnen wird davon im zweiten Abschnitte noch die Rede sein.

[45]) Vgl. Windscheid, Pandekten Bd. II § 448, Förster-Eccius, Theorie und Praxis des heutigen gemeinen preuß. Privatrechts (5. Aufl.) Bd. II S. 495, Bl. f. admin. Pr. Bd. 33 S. 33 ff., Becher, bayer. Landeszivilrecht Bd. I S. 189.

Eine Reihe weiterer Vorschriften regelte für einzelne Beamtenklassen und Haftungsfälle die Haftungsfrage. Hier ist zunächst des Instituts der Amtsbürgschaft Erwähnung zu tun, deren Bestimmung war, für „etwaige Dienstgebrechen und Kassenrückstände" von Beamten, denen die Besorgung staatlicher Kassenangelegenheiten anvertraut war, dem Staate Sicherheit zu leisten.[46]) Bezüglich der Postbediensteten bestimmte die landesherrliche Verordnung vom 31. Juli 1817, die Organisation der Generaladministration der Posten betr.[47]) in § 7 Ziff. 1 d:

> Im Falle eine Schuld oder ein Vergehen eines Postbediensteten für gegründet erachtet werden sollte, so ist derselbe in dem Hauptprozesse zu adzitieren, und es hat sofort das einschlägige Appellationsgericht sowohl über die Forderung des Reklamanten als auch über die von dem Postbediensteten zu leistende Entschädigung das Rechtliche zu erkennen.

In Ziff. 1 e ist dann weiter verordnet, daß die Generaladministration den Reklamanten, ohne den Rechtsgang abzuwarten, befriedigen und einen Postbediensteten zum Ersatze des Schadens anweisen kann. Hierher ist noch zu erwähnen die Bestimmung in Art. XIII Ziff. 2 des Ministerverantwortlichkeitsgesetzes vom 4. Juni 1848, wo von der Verfolgung der Entschädigungsansprüche gegen Minister die Rede ist. Ferner die Vorschrift in Art. 21 Abs. 3 des Heimatgesetzes, wornach Polizeibeamte, welche Personen, deren Heimat zweifelhaft oder streitig ist, aus dem Polizeibezirke ausweisen, ohne daß ihre Heimat ausgemittelt oder ihnen eine vorläufige Heimat angewiesen ist, für alle durch diese vorschriftswidrige Handlung entstehenden Kosten und Schäden haften. Nicht zu vergessen ist endlich die Bestimmung des Art. 60 Abs. 4 des AG. z. BGB., der dem Beamten die Verpflichtung auferlegt dem Staate den Schaden zu ersetzen, der diesem dadurch entstanden ist, daß er auf Grund des Art. 60 Abs. 1 den durch die Verletzung der Amtspflicht unmittelbar geschädigten Dritten befriedigt hat.

Im übrigen wurden etwa bestehende Lücken durch Dienstesvorschriften ausgefüllt. So bestimmte beispielsweise § 30 Ziff. 1 Abs. 1 der Allgemeinen Dienstvorschriften für die Angehörigen der bayerischen Verkehrsanstalten vom 1. Juni 1885:

> Jeder Angehörige der K. Verkehrsanstalten haftet für den richtigen und vollständigen Vollzug des ihm übertragenen Dienstes, sowie für alle durch seine Schuld eingetretenen Unfälle, Verluste, Beschädigungen und sonstigen Nachteile.

Auch das bürgerliche Recht wurde zur analogen Anwendung herangezogen. Dabei wurde von den einen auf die Bestimmungen über die Erfüllung von Verträgen insbesondere über Mandat und Dienstvertrag, von anderen wieder auf jene über unerlaubte Handlungen zurückgegangen.[48])

[46]) Vgl. Seydel II S. 205 ff., Becher I S. 200 ff. Die Amtsbürgschaft ist nunmehr aufgehoben durch Gesetz vom 19. Nov. 1898 bezw. VO. v. 11. Dez. 1898.

[47]) Regierungsblatt 1817 S. 732.

[48]) Vgl. Bl. f. admin. Pr. Bd. 33 S. 55, O. Meyer im Archiv für öffentliches Recht Bd. III S. 75, Juristische Wochenschrift 1906 S. 551 Nr. 20 und Recht 1908 S. 465 ff. S. 497 ff.

Erst das Beamtengesetz vom 16. August 1908 hat diesem Rechtszustand ein Ende gemacht und die vermögensrechtliche Haftung des Beamten gegenüber dem Staate in Art. 13 einheitlich geregelt.

Art. 13 des Beamtengesetzes besagt:

Verletzt ein Beamter vorsätzlich oder fahrlässig seine Amtspflicht, so haftet er dem Staate für den diesem daraus entstehenden Schaden.

Die Vorschriften der §§ 827, 830, des § 840 Abs. 1, des § 852 Abs. 2 und des § 853 des Bürgerlichen Gesetzbuches finden entsprechende Anwendung.

Der Anspruch des Staates auf Schadensersatz verjährt in drei Jahren von dem Zeitpunkt an, in dem eine zur Geltendmachung des Anspruchs zuständige Behörde von dem Schaden und der Person des ersatzpflichtigen Beamten Kenntnis erlangt hat, ohne Rücksicht auf diese Kenntnis in dreißig Jahren von der Begehung der Handlung an. Besteht der Schaden darin, daß der Staat wegen einer durch eine Amtspflichtverletzung erfolgten Schädigung eines Dritten diesem Ersatz leisten muß, so beginnt die dreijährige Verjährungsfrist mit dem Zeitpunkt, in dem die Ersatzpflicht des Staates dem Beschädigten gegenüber anerkannt oder rechtskräftig festgestellt ist.

II. Kapitel.

Der persönliche Geltungsbereich des Art. 13 BGes.

Art. 13 spricht ganz allgemein von „Beamter", ohne für einzelne Beamte oder Kategorien von solchen ausdrücklich eine gegenteilige Anordnung zu treffen. Die dort ausgesprochene vermögensrechtliche Haftung trifft daher gleich den übrigen im 2. Abschnitt des BGes. aufgestellten Pflichten alle Beamte, die unter das Beamtengesetz überhaupt fallen.

Für die Eigenschaft eines Beamten im Sinne des Gesetzes stellt Art. 1 drei Erfordernisse auf:

1. Vorliegen eines Dienstverhältnisses zum Staate.
2. Anstellung auf Grund einer Entschließung des Königs oder einer vom König hierzu ermächtigten Behörde.

Mangels einer dieser Voraussetzungen oder beider scheiden aus jene Personen, die auf Grund gesetzlicher Verpflichtung dem Staate Dienste leisten, ferner alle Personen, denen nur die Vornahme einzelner amtlicher Handlungen übertragen ist, ohne daß sie in das dem Staatsdienst eigentümliche Gewaltverhältnis zum Staate treten; weiter die Personen, die durch Wahl zu einem Amte berufen sind, und endlich alle Personen, die im Wege privatrechtlichen Vertrages (Werk- oder Dienstvertrages) dem Staate ihre Dienste leihen.

Im einzelnen gehören hierher die Personen des Soldatenstandes in Erfüllung ihrer gesetzlichen Wehrpflicht, die Geschworenen, Schöffen, Mitglieder der Steuerausschüsse, Postagenten, zur Herstellung staatlicher Bauten

angenommene Bauunternehmer, zur Durchführung fiskalischer Prozesse bestellte Rechtsanwälte usw.

Die Begründung eines öffentlichrechtlichen Dienstverhältnisses zum Staate auf Grund staatlicher Anstellung genügt aber allein noch nicht zur Annahme der Beamteneigenschaft. Es ist weiter erforderlich

3. Zugehörigkeit zu einer in der Gehaltsordnung [49]) aufgeführten Beamtenklasse oder, wenn dies nicht zutrifft, Erklärung als Beamter durch Anordnung der Staatsregierung.[50]) Diese Anordnung kann eine allgemeine sein oder eine nur für einen einzelnen Fall ergehende Verfügung; sie kann selbstverständlich auch durch Gesetz ausgesprochen werden. So finden sich im Beamtengesetze selbst derartige Erklärungen. Nach Art. 186 sind staatliche Beamte die im Bereiche der Versicherungskammer und des Wasserversorgungsbureaus angestellten Beamten, ferner die Beamten der aus Kreisfonds unterhaltenen Mittelschulen (Oberrealschulen, Progymnasien, Realschulen, Lateinschulen, landwirtschaftliche Mittelschulen usw.) — Art. 188 des BGes., die Beamten der Militärverwaltung (Art. 192 BGes.), die Eichmeister, sowie die Steuer- und Gemeindeeinnehmer im Regierungsbezirke der Pfalz (Art. 205 BGes.). Sie alle fallen unter Art. 13. Durch allgemeine Anordnung [51]) sind als Beamte i. S. des Art. 1 insbesondere erklärt die bei den einzelnen Behörden beschäftigten geprüften Staatsdienstaspiranten, die Grundbuchkommissäre, die Hausärzte der Strafanstalten, die Grenztierärzte, die Assistenten der Mittelschulen u. a.

Als Beamte i. S. des Beamtengesetzes und somit unter Art. 13 fallend sind ferner anzusehen die Landtagsbeamten (Archivar, Kanzleivorsteher, Bureauvorstand, Mitglieder des stenographischen Instituts). Ihr Dienstverhältnis zum Staate wird zwar nicht ausschließlich durch Ernennung seitens des Königs oder der Staatsbehörde begründet — bezüglich des Archivars steht den beiden Kammern das Benennungsrecht, bezüglich der übrigen den Kammerdirektorien das Vorschlagsrecht zu — allein aus Art. 185 und der Aufführung jener Beamten in der Gehaltsordnung geht unzweifelhaft ihre Eigenschaft als Beamte i. S. des Beamtengesetzes hervor.

Des weiteren ist Art. 13 auch anwendbar auf die Hochschulprofessoren (Art. 187 BGes.).[52])

Nicht zu den Beamten i. S. des Beamtengesetzes zählen [53]) und daher von den Bestimmungen des Art. 13 unberührt bleiben: Die Notare, die

[49]) Gemeint ist nicht nur die gleichzeitig mit dem Beamtengesetz erlassene Gehaltsordnung vom 6. Sept. 1908, sondern die jeweilige Gehaltsordnung. Dies folgt aus Art. 6 Abs. 4, der auch eine später, d. h. nach Erlassung jener Gehaltsordnung erfolgende Aufnahme etatsmäßiger Beamter in diese vorsieht.

[50]) Zur Zuständigkeit vgl. § 1 der Allerh. VO. v. 10. Dez. 1908.

[51]) Bekanntmachung der Zivilstaatsministerien vom 8. Juni 1909, GVBl. S. 386.

[52]) Vgl. Piloty in Bl. f. RA. Bd. 73 S. 915.

[53]) Vgl. Motive zu Art. 1 des BGes.

weder in der Gehaltsordnung aufgeführt noch auch zu Beamten erklärt und deren Dienstverhältnisse durch das Notariatsgesetz vom 9. Juni 1899 besonders geregelt sind.[54]) Ferner aus den gleichen Gründen die Distriktsschulinspektoren, die zudem staatliche Beamte nur in nebenamtlicher Funktion sind, in ihrem Hauptamte dagegen im Dienste der Kirche stehen. Weiter die Volksschullehrer, die zwar (mittelbare) Staatsdiener, deren dienstrechtliche Verhältnisse jedoch besonderer Regelung vorbehalten sind. Endlich die Staatsräte als solche. Dagegen werden die Gerichtsvollzieher als unter das Beamtengesetz fallend anzusehen sein[55]); sie stehen im Dienstverhältnisse zum Staate und sind auch in der Gehaltsordnung aufgeführt.

Mit den nach Art. 1 als Staatsbeamte anzusehenden Personen ist jedoch der Kreis der unter Art. 13 fallenden Beamten noch nicht erschöpft. Kraft ausdrücklicher gesetzlicher Anordnung findet Art. 13 auch Anwendung

1. auf weibliche Beamte (Art. 206 des BGes.),
2. auf die in Art. 25 BGes. aufgeführten Personen.

Dahin gehören:

a) Die zum Zwecke ihrer Ausbildung bei staatlichen Behörden verwendeten, aber nicht als Beamte i. S. des Beamtengesetzes erklärten Staatsdienstaspiranten[56]);

b) die Personen, welche in einem öffentlichrechtlichen Dienstverhältnis zum Staate stehen, aber weder in der Gehaltsordnung aufgeführt noch als Beamte i. S. des BGes. erklärt sind. Dazu zählen die Beamten der Fachschulen (Art. 190) und die Beamten der K. Bank.[57]) Was die letzteren anlangt, so besteht darüber kein Zweifel, daß sie Staatsbeamte sind. Sie werden vom König ernannt und stehen im Dienste einer staatlichen Anstalt.[58]) Daß sie ihre Besoldung nicht unmittelbar aus der Staatskasse sondern aus der Bankkasse erhalten, ist für den Beamtenbegriff belanglos. Damit sind sie jedoch noch nicht Beamte i. S. des Art. 1 des BGes.[59]) Denn sie gehören weder einer in der Gehaltsordnung aufgeführten Beamtenklasse an — ihre Besoldungen werden vielmehr in den Anstellungsdekreten festgesetzt[60]) — noch sind sie als Beamte i. S. des BGes. erklärt. Das letztere ist in Art. 191 vorgesehen, bisher aber nicht erfolgt.

Hierher zählen weiter:

c) Personen, die mit Verrichtungen von Beamten betraut, als

---

[54]) Die in Art. 227 BGes. vorgenommenen Aenderungen des Notariatsgesetzes betreffen nur das Disziplinarrecht. Zur Ersatzpflicht des Notars gegenüber dem Staate vgl. Art. 126 Abs. 2 des Not.-Ges.

[55]) So auch Reindl, Komm. z. BGes. S. 15 Fußnote 3.

[56]) Rechtspraktikanten, Baupraktikanten, Lehramtspraktikanten, Kameralpraktikanten, Anwärter für den mittleren Verkehrsdienst, Inzipienten, Militäranwärter in Probedienstleistung oder in Anstellung auf Probe usw.

[57]) A. A. Reindl Anm. 4 zu Art. 13 BGes.

[58]) Vgl. K. Allerh. VO. v. 13. Dez. 1878.

[59]) A. A. Motive zu Art. 191 BGes.

[60]) § 20 der angegebenen K. Allerh. VO.

solche aber mangels Vollendung des 21. Lebensjahres noch nicht ernannt sind.[61])

d) Personen, die in Staatsbetrieben mit wechselndem Bedarf für die Zeit des erhöhten Betriebes durch nicht rein privatrechtlichen Dienstvertrag aber auch ohne förmliche Ernennung zum Beamten zur Aushilfe eingestellt und mit amtlichen Dienstleistungen betraut sind.

Kraft ausdrücklicher Bestimmung findet Art. 13 weiter Anwendung

3. auf die Richter der ordentlichen Gerichte und die Mitglieder des Verwaltungsgerichtshofes (Art. 183). Die vom Beamtengesetz selbstverständlich unberührt gelassenen reichsgesetzlichen Vorschriften und auf solchen beruhenden landesgesetzlichen Vorschriften (AG. z. GVG., Disziplinargesetz) betreffen die materiellrechtliche Regelung der vermögensrechtlichen Haftung gegenüber dem Staate nicht. Sie haben die Grundsätze über die Befähigung und Zulassung zum Richteramt, die Voraussetzungen ihrer Versetzbarkeit, Amtsenthebung und Versetzung in den Ruhestand, das Disziplinarrecht u. a. zum Gegenstand. Eine Ausnahme besteht lediglich bezüglich der Geltendmachung des Ersatzanspruches, indem Art. 183 Abs. 2 Ziff. 8 die Vorschriften über das Ersatzzuweisungsverfahren nur insoweit für richterliche Beamte als anwendbar erklärt, als sie Hinterlegungsbeamte sind.
4. auf die Mitglieder des obersten Rechnungshofes (Art. 184).
5. auf die Personen des Soldatenstandes, soweit sie im Bereiche der Militärverwaltung an Verwaltungsgeschäften beteiligt sind („in Ausübung administrativer Angelegenheiten und Befugnisse") und dabei dem Staate einen Schaden verursachen (Art. 201 Abs. 1). Hierher sind auch die Gendarmerieoffiziere (Art. 204 Abs. 1) zu zählen[62]), die zu den Personen des Soldatenstandes gehören und die gleiche rechtliche Stellung wie die Offiziere des Heeres einnehmen. Daß die Gendarmeriemannschaften Beamte i. S. des Gesetzes sind und daher unter Art. 13 fallen, ergibt sich aus Art. 204 Abs. 2.
6. auf die Militärgeistlichen (Art. 203).

Nicht dagegen gilt Art. 13 für die übrigen, in Art. 188 aufgeführten, aus Kreismitteln[63]) und für die nicht in die Gehaltsordnung aufgenommenen aus Stiftungsmitteln besoldeten Beamten.[64]) Es erscheint an sich schon zweifelhaft, ob diese Personen überhaupt Beamte des Staates sind. Zwar

[61]) Solche Fälle sind häufig bei dem Kanzleipersonal der Gerichte und Verwaltungsbehörden.

[62]) Vgl. Reindl Anm. 4 zu Art. 13.

[63]) Beamte der Kreisirrenanstalten, Kreiswanderlehrer u. a. Bezüglich der Kreisschulinspektoren siehe die Allerh. VO. v. 26. Dez. 1908 § 1, 4 und 5; darnach gelten sie als etatsmäßige Beamte.

[64]) z. B. die Beamten des Juliushospitals in Würzburg.

wäre hierfür belanglos, daß sie ihre Besoldung nicht unmittelbar aus der Staatskasse erhalten sondern aus Kreis- und Stiftungsmitteln beziehen. Auf der anderen Seite bestehen gewichtige Bedenken, ob als Dienstherr allein oder unmittelbar der Staat anzusehen ist, wenn auch die Anstellung und Regelung des Dienstes durch die Staatsregierung erfolgt. Jedenfalls sieht sie das Gesetz — und dessen Auffassung ist hier allein maßgebend — nicht als Staatsbeamte an sondern bezeichnet sie ausdrücklich als „Beamte der Kreise und der Stiftungen." [65]) Sie sind also weder Beamte nach Art. 1 noch ist Art. 25 des BGes. auf sie anwendbar. Es ist in Art. 189 lediglich die gesetzliche Grundlage geschaffen, um künftig auf diese Beamtengruppen die Vorschriften über die etatsmäßigen (staatlichen) Beamten erstrecken zu können.

Einiger Bemerkungen bedarf noch die Stellung der Staatsminister zu Art. 13. Wegen ihrer besonderen staatsrechtlichen Stellung finden die Vorschriften des Beamtengesetzes über das Dienststrafrecht, die vorläufige Dienstenthebung und das Ersatzzuweisungsverfahren auf sie keine Anwendung. In dieser Beziehung bleiben vielmehr die Bestimmungen des Ministerverantwortlichkeitsgesetzes vom 4. Juni 1848 (Art. IX—XIII) in Geltung. Alle übrigen Bestimmungen des BGes. dagegen sind auch auf sie anwendbar, soweit sich nicht aus dem erwähnten Gesetz ein anderes ergibt (Art. 182). Das Ministerverantwortlichkeitsgesetz betrifft die durch Verletzung der Staatsgesetze begründete besondere staatsrechtliche (dienstliche) Verantwortlichkeit, während sie die allgemeine strafrechtliche sowie die vermögensrechtliche unberührt läßt.[66]) Die Anwendbarkeit des Art. 13 auch auf Staatsminister wird sonach keinem Bedenken unterliegen. Dies gilt hinsichtlich des Kriegsministers, der in seiner Eigenschaft als Offizier zu den Personen des Soldatenstandes zählt, mit den gleichen Beschränkungen wie für diese.[67]) Eine Ausnahme besteht nur bezüglich des Verfahrens, indem das in Fällen des Art. 13 vorgesehene Ersatzzuweisungsverfahren gemäß Art. 182 bei den Ministern nicht Platz greift.

Als selbstverständlich muß hervorgehoben werden, daß der staatliche Ersatzanspruch nicht wieder erlischt, wenn der Beamte in den Ruhestand versetzt oder entlassen wird, vorausgesetzt nur, daß der Haftpflichtige zur Zeit der Entstehung des Anspruchs noch Beamter war.

Es können aber auch auf Wartegeld gesetzte und im Ruhestand befindliche Beamte noch eine Pflichtverletzung begehen. Zwar bleiben für beide Gruppen die Pflichten des Beamten, die ausschließlich mit der Führung des Amtes verbunden sind, außer Betracht. Doch hat Art. 24 des BGes. bei ihnen die Fortdauer gewisser Pflichten auch über die Beendigung des aktiven Dienstverhältnisses hinaus vorgesehen. In Frage kommt vor allem die Pflicht zur Wahrung des Amtsgeheimnisses (Art. 14). Daß auf Wartegeldempfänger bei Verletzung dieser Pflicht Art. 13 Anwendung findet, kann nicht zweifelhaft sein. Ein auf Wartegeld gesetzter Beamter scheidet

[65]) So auch Piloty in Bl. f. RA. Bd. 73 S. 914.
[66]) Vgl. auch Art. XIII Ziff. 2 des Ges. v. 4. Juni 1848.
[67]) Vgl. oben S. 20 Nr. 5.

nicht aus dem Dienstverhältnisse sondern nur aus dem Amte aus. Er bleibt Beamter, wenn auch ohne Amt. Daß die Führung eines Amtes für den Beamtenbegriff unwesentlich ist, wurde schon früher hervorgehoben. Nicht so bei dem in den Ruhestand versetzten Beamten. Dieser scheidet aus dem Dienstverhältnisse aus. Er ist nicht mehr Beamter. Damit entfällt auch die Anwendbarkeit des Art. 13, wenn er etwa eine der in Art. 24 als fortdauernd angeordneten Pflichten verletzen und dadurch den Staat schädigen sollte. Eine gleiche Bestimmung wie in Art. 167 des BGes., der auf die in den Ruhestand versetzten Beamten das Dienststrafrecht für aktive Beamte mit gewissen Einschränkungen für entsprechend anwendbar erklärt, ist bezüglich des Art. 13 nicht getroffen. Für derartige Fälle erübrigt also nur die Anwendung der Bestimmungen des bürgerlichen Rechts, insbesondere der §§ 823, 826 des BGB.

III. Kapitel.

Der sachliche Geltungsbereich des Art. 13 BGes.

Es ist schon mehrfach erwähnt worden, daß der Staat durch schuldhafte Verletzung der Amtspflicht nicht nur direkt und unmittelbar sondern auch mittelbar geschädigt werden kann. Beide Fälle umfaßt Art. 13. Mittelbare Schädigung liegt dann vor, wenn der Staat durch gesetzliche Bestimmung genötigt an Stelle des Beamten einem Dritten den diesem durch Pflichtverletzung zugefügten Schaden ersetzen muß. Eine solche Haftung des Staates für seinen Beamten ist sowohl durch Reichsgesetz wie durch Landesgesetz statuiert. Im einzelnen zählen hierher folgende Fälle: Nach §§ 89 Abs. 1, 31 des BGB. ist der Fiskus verantwortlich für den Schaden, den ein verfassungsmäßig berufener Vertreter durch einen in Ausführung der ihm zustehenden Verrichtungen begangene, zum Schadensersatz verpflichtende Handlung einem Dritten zufügt. Es sind das die Fälle, in welchen ein Beamter in Ausübung ihm übertragener privatrechtlicher Verrichtungen im Gegensatz zur Ausübung ihm anvertrauter öffentlicher Gewalt für den Staat handelt, wo er wirtschaftliche Angelegenheiten für diesen besorgt (z. B. den Abschluß eines Kaufes, eines Lieferungsgeschäftes). Hier haftet der Staat (Fiskus) wie die privaten juristischen Personen für jeden Schaden, den ein als sein Willensorgan auftretender Beamter einem Dritten zufügt. Er kann den Beschädigten nicht an den Beamten verweisen, er kann auch seine Haftung nicht durch gegenteilige Anordnungen ausschließen.

Handelt der Beamte innerhalb des eben beschriebenen Wirkungskreises nicht als Vertreter des Fiskus, nicht als dessen Willensorgan, sondern lediglich als dessen Gehilfe (Werkzeug), so ergibt sich die Haftung des Staates für den in Ausübung der Verrichtungen einem Dritten zugefügten Schaden aus § 831 des BGB. Eine weitere Haftpflicht des Staates folgt aus § 823 des BGB., die dann eintritt, wenn der Staat die allgemeine Aufsichtspflicht über seine Beamten und ihre dienstlichen Verrichtungen vernachlässigt und daraus einem Dritten ein Schaden erwächst. Wie dem Geschäftsherrn

über seine Angestellten obliegt auch dem Staate über seine Beamten eine allgemeine Aufsichtspflicht. Sie wird geübt von seinen verfassungsmäßig berufenen Vertretern und ihre Unterlassung muß er sich als Verschulden seiner Vertreter zurechnen lassen.

Reichsgesetzlich ist endlich eine Haftpflicht des Staates noch ausgesprochen in § 12 der Grundbuchordnung. Darnach trifft an Stelle des Beamten den Staat die im § 839 BGB. bestimmte Verantwortlichkeit, wenn ein Grundbuchbeamter vorsätzlich oder fahrlässig die ihm obliegende Amtspflicht verletzt.[68])

Als landesgesetzliche Vorschriften kommen in Betracht Art. 60 und 61 des AG. z. BGB. Es sind die Fälle, wo der Beamte im Gegensatz zu den oben behandelten der §§ 89 Abs. 1, 31 des BGB. in Ausübung ihm anvertrauter öffentlicher Gewalt einen Dritten geschädigt hat.[69]) Hier ist die Lösung der Frage, ob dem Staate an Stelle des Beamten die Ersatzpflicht auferlegt werden soll, nach Art. 77 des EG. z. BGB. dem Landesrechte überlassen. Bayern hat in den angegebenen Artikeln des AG. z. BGB. von diesem Vorbehalt Gebrauch gemacht und bestimmt, daß dem Dritten gegenüber die in § 839 BGB. ausgesprochene Verantwortlichkeit an Stelle des Beamten den Staat treffe. Die Ersatzpflicht des Beamten gegenüber dem Staate bemißt sich in diesem Falle nach Art. 13 des BGes.[70])

Innerhalb der Fälle der unmittelbaren wie der mittelbaren Schädigung macht es für die Anwendbarkeit des Art. 13 keinen Unterschied, ob der Beamte bei Verursachung des Schadens in Ausübung der ihm anvertrauten öffentlichen Gewalt oder in Besorgung wirtschaftlicher Angelegenheiten des Staates gehandelt hat. Denn auch im letzteren Falle ist er dem Staate gegenüber Beamter. Für diese seine Eigenschaft ist die Art der geleisteten Dienste nicht wesentlich. Insbesondere ist der Umstand, daß ihm der Staat in seinen Eisenbahn-, Bergwerks- und sonstigen gewerblichen Betrieben die Besorgung fiskalischer Handels- und Erwerbsgeschäfte als Dienstaufgabe überträgt, ohne Einfluß auf sein öffentlichrechtliches Dienstverhältnis zum Staate. Er wird damit *diesem* gegenüber nicht zum privaten Handlungsgehilfen, sondern bleibt gleich dem Staatsdiener, der obrigkeitliche Machtbefugnisse übt, Beamter und seine Ersatzpflicht bemißt sich ausschließlich nach Art. 13 des BGes.

IV. Kapitel.

Die Voraussetzungen des Ersatzanspruches.

Die Entstehung der Haftpflicht des Beamten gegenüber dem Staate ist bedingt durch vorsätzliche oder fahrlässige Verletzung seiner Amtspflicht und dadurch hervorgerufene Schädigung des Staates an seinem Vermögen.

[68]) Das Recht des Staates, von dem Beamten Ersatz zu verlangen, ist unberührt gelassen (§ 12 Satz 2 der Grundbuchordnung).

[69]) Die Verantwortlichkeit des Beamten selbst ist geregelt in den §§ 823, 826, 839 bis 841, 1647 und 1848 des BGB.

[70]) Dies war früher im Abs. 4 des Art. 60 AG. z. BGB. bestimmt, der nunmehr auf die Kommunalbeamten beschränkt ist (Art. 226 BGB.).

1. Begriff der Amtspflicht.

Ganz allgemein läßt sich die Amtspflicht bezeichnen als die Summe der Obliegenheiten, die ein Beamter als solcher zu erfüllen hat. Diese Obliegenheiten sind teils Pflichten, die für jeden Beamten gleichmäßig bestehen. So die Pflicht der genauen Befolgung der Verfassung (Tit. X § 4 der Verfassungsurkunde), der gewissenhaften Amtsführung, des Gehorsams gegenüber den Dienstbefehlen der Vorgesetzten, der Amtsverschwiegenheit u. a. Teils sind es Pflichten, die nur für den Inhaber eines bestimmten Amtes aufgestellt sind.

Es mag zunächst zweifelhaft erscheinen, ob der Begriff „Amtspflicht" in Art. 13 alle jene dem Beamten allgemein und als Träger eines bestimmten Amtes auferlegten Pflichten umfaßt oder nur die eigentliche Pflicht zur Amtsführung d. h. die Pflicht zur gewissenhaften, den Gesetzen, Verordnungen und Dienstvorschriften entsprechenden Wahrnehmung des Amtes, wie sie in Art. 11 aufgestellt ist. Die Verletzung dieser Pflicht allerdings wird es in der großen Mehrzahl der Fälle sein, welche die Schadensersatzpflicht des Beamten nach sich zieht. Aber den Begriff der Amtspflicht i. S. des Art. 13 ausschließlich darauf zu beschränken, liegt kein Grund vor. Dazu bietet auch die Ausdrucksweise des Gesetzes keinen zwingenden Anlaß. Man könnte daran denken, weil das Gesetz nicht von Verletzung der Amtspflichten, sondern lediglich von Verletzung der Amtspflicht, also in der Einzahl spricht. Daß aber das Gesetz nicht eine bestimmte Amtspflicht, nämlich die Pflicht zur gewissenhaften Wahrnehmung des Amtes im Auge hat, geht aus den Motiven hervor, wo einleitungsweise davon die Rede ist, daß Pflichtverletzungen des Beamten eine dreifache Verantwortlichkeit für ihn begründen könne, und die zivilrechtliche Verantwortlichkeit insbesondere dann statthabe, wenn die Pflichtverletzungen allenfalls eine Vermögensbeschädigung verursacht haben. Es läßt sich sehr wohl denken, daß beispielsweise durch die Verletzung der Residenzpflicht, durch die Verletzung des Dienstgeheimnisses oder des Vereinsverbots dem Staate sei es unmittelbar sei es mittelbar ein Schaden erwächst. Die staatlichen Interessen, denen der Zweck eines Vereins oder dessen Bestrebungen zuwiderlaufen, können nicht nur Interessen des Staates als öffentlichen Gemeinwesens sondern auch als Subjekts von Vermögensrechten (Fiskus) sein. Durch die Verletzung des Brief- oder Telegraphengeheimnisses, der den Steuerbeamten auferlegten Pflicht, die Vermögensverhältnisse der Steuerpflichtigen geheim zu halten, kann Dritten ein Schaden zugefügt werden, den der Staat an Stelle des Beamten ersetzen muß. Durch die Verletzung der Residenzpflicht kann die Erfüllung dienstlicher Obliegenheiten beeinträchtigt und dadurch der Staat geschädigt werden. Also nicht in der Pflicht zur gewissenhaften Amtsführung allein erschöpft sich die Amtspflicht des Art. 13, sie umfaßt vielmehr alle einem Beamten allgemein oder mit Rücksicht auf seinen bestimmten Wirkungskreis besonders auferlegten Pflichten. Lediglich in der tatsächlichen Möglichkeit des Eintritts eines Vermögensschadens findet der Begriff eine Begrenzung.

In der Hauptsache wird, wie schon hervorgehoben, die Schadensersatzpflicht des Beamten eine Folge der Verletzung der Pflicht zur Amtsführung sein. Art. 11 des BGes. formuliert diese Pflicht dahin: „Der Beamte hat alle Obliegenheiten des ihm übertragenen Amtes den Gesetzen, Verordnungen und Dienstvorschriften entsprechend gewissenhaft wahrzunehmen." Das Gesetz begrenzt die Dienstleistung weder quantitativ noch qualitativ. Der jeweilige Umfang der Amtsgeschäfte bestimmt auch ihren Umfang. Sie ist von vorneherein nur insoweit fixiert, als die einzelnen Geschäftskreise äußerlich nach Kompetenzen abgegrenzt sind. Im übrigen ist die Pflicht zur Arbeitsleistung eine ungemessene. Das Gesetz fordert dabei vom Beamten dessen volle Arbeitskraft, die Aufwendung des größten Fleißes und der größten Sorgfalt.

Was alles die Pflicht zur Dienstleistung umfaßt, bestimmt sich nach den Gesetzen, Verordnungen und Dienstvorschriften. Einer näheren Betrachtung bedarf hier nur der Begriff „Dienstvorschriften". Wie schon der Ausdruck besagt, müssen diese Vorschriften den Dienst betreffen d. h. auf dessen Durchführung und Regelung sich beziehen. Es scheiden daher aus alle die Vorschriften, welche mit privaten Verhältnissen z. B. mit der wissenschaftlichen, religiösen oder politischen Betätigung der Beamten sich beschäftigen. Soweit sie dienstliche Verrichtungen betreffen, sind sie in der Mehrzahl Weisungen der vorgesetzten Dienstbehörden an die untergebenen, die den Zweck verfolgen, den Geschäftsgang zu ordnen. Sie können entweder einen einzelnen, konkreten Fall betreffen (Verfügung) oder ganz allgemein und für eine unbestimmte Anzahl von Fällen die Art der Geschäftsführung regeln. Im letzteren Falle spricht man von Verwaltungsverordnungen, Instruktionen, Dienstanweisungen. Sie haben ihren Grund in der notwendigen Zerlegung der staatlichen Geschäfte in zahlreiche kleinere Geschäftskreise und dienen der Aufrechterhaltung der Einheit und Ordnung innerhalb dieser Kreise. Die Ermächtigung zur Erlassung solcher Dienstvorschriften fließt unmittelbar aus der Dienstgewalt der oberen Behörden, aus dem Verhältnis der Ueber- und Unterordnung und dem damit zusammenhängenden Rechte zur Beaufsichtigung und Leitung der ihnen untergebenen Behörden. Es gehören hierher die zahlreichen Abfertigungs- und Verrechnungsvorschriften im Eisenbahn- und Postbetrieb u. a.

2. Die Verletzung der Amtspflicht.

Die Verletzung der Amtspflicht kann sowohl in einem Tun wie in einem Unterlassen bestehen. Selbstverständlich ist, daß keineswegs jede, den Staat schädigende Handlung oder Unterlassung eines Beamten genügt. Die Handlung oder Unterlassung muß vielmehr nach Grund und Zweck mit einer Dienstpflicht in innerem Zusammenhang stehen. Das positive Handeln muß sich in einem aktiven Verstoß gegen eine Amtspflicht, das passive Verhalten in der Verabsäumung einer solchen dokumentieren. Welche Handlungen oder Unterlassungen im einzelnen den Tatbestand einer Pflichtverletzung bilden können, bemißt sich nach dem Umfange jeder Amtspflicht.

Bei der Haftpflicht des Beamten gegenüber *Dritten* wird als Voraussetzung stets die Eigenschaft der Handlung als einer Amtshandlung gefordert. Es muß sich um eine Tätigkeit handeln, die in unmittelbarem Zusammenhang mit amtlichen Geschäften des Beamten steht, die nicht außerhalb seines amtlichen Wirkungskreises gelegen, vielmehr durch die Amtsausübung veranlaßt worden ist. Das ist deshalb erforderlich, weil der Beamte nur in Ausübung seiner amtlichen Funktionen dem Dritten in amtlicher Eigenschaft und zu amtlichen Zwecken gegenübertritt, außerhalb seines Amtskreises dagegen ebenso Privatmann ist wie jeder andere Staatsbürger.

Nicht so ist bei der Haftpflicht des Beamten gegenüber dem *Staate* der unmittelbare Zusammenhang der Handlung mit den amtlichen Geschäften in allen Fällen Erfordernis. Er wird eine naturnotwendige Folge nur sein bei der Verletzung der Pflicht zur gewissenhaften Amtsführung; diese hat ja von Haus aus die Erledigung der amtlichen Obliegenheiten zum eigentlichen Gegenstande. Auch bei Verletzungen der Pflicht zum dienstlichen Gehorsam, der Residenz- und Präsenzpflicht wird jener Zusammenhang in der Regel vorhanden sein. Er kann aber auch fehlen. Einen Bruch des Amtsgeheimnisses beispielsweise kann der Beamte ohne jeglichen Zusammenhang mit der Ausübung dienstlicher Funktionen begehen, wenn er seine auf Grund der Amtstätigkeit erlangte Kenntnis von Tatsachen, deren Geheimhaltung ihrer Natur nach erforderlich ist, im ausschließlichen Privatinteresse verwertet. Und der Zusammenhang wird fehlen, wenn die Pflicht zur Wahrung des Dienstgeheimnisses von einem im Ruhestand befindlichen Beamten verletzt wird oder wenn der Beamte das Verbot der Teilnahme an bestimmten Vereinen übertritt.

Dem Dritten gegenüber ist verantwortlicher Beamter nur der, dem die *selbständige* Erledigung der Amtsgeschäfte übertragen ist; denn nur dieser tritt nach außen als der Anordnende, der Verfügende auf. Daher haftet er Dritten gegenüber nicht nur für eigene Versehen, sondern auch für Handlungen der ihm zur Beschäftigung (Hilfsarbeiter) oder Ausbildung überwiesener Personen. Anders im Verhältnis zum Staate. Soweit jene Hilfsarbeiter oder zur Ausbildung zugeteilten Personen Beamte i. S. des Gesetzes sind[71]), haften sie dem Staate selbständig. Ob allein oder neben dem Chef ist eine Frage für sich, die später noch zu erörtern sein wird.

Hat der Beamte ohne höhere Ermächtigung, also unbefugt eine Hilfskraft beigezogen, so ist er auch für deren Handlungen dem Staate gegenüber verantwortlich.

Der Stellvertreter, der einem Beamten z. B. für Urlaubs- oder Krankheitsfälle bestellt ist, haftet für seine Handlungen und Unterlassungen selbstverständlich allein.

Bei den Handlungen und Unterlassungen, die eine Verletzung der Dienstpflicht in sich schließen, sind zu unterscheiden:

a) solche, die aus eigener Initiative des Beamten hervorgehen, nnd

b) solche, deren Ursprung in einem höheren Befehle zu suchen ist.

[71]) Vgl. Art. 25 des BGes.

Als Grundsatz muß anerkannt werden, daß der Beamte für seine Handlungen und Unterlassungen nur dann verantwortlich gemacht werden kann, wenn ihm auch das Recht zusteht, zu prüfen, ob die Vornahme der Handlung, die Art und Weise ihrer Vornahme, ob die Unterlassung nicht etwa gegen seine Amtspflichten verstoße. Steht ihm in dieser Beziehung das unbeschränkte Prüfungsrecht zu — und das ist bei Handlungen, die aus seiner eigenen Initiative hervorgehen, immer der Fall — so ist er für seine Handlungen und Unterlassungen auch voll verantwortlich.

Nicht immer aber ist der Beamte in seinen Entschließungen grundsätzlich frei. Die Durchführung der staatlichen Aufgaben ist unter zahlreiche Behörden verteilt. Diese Zerlegung der staatlichen Geschäfte fordert zur Wahrung der Einheit und Ordnung eine Zentralisation der Geschäftsleitung. Daher bestehen die einzelnen Behörden nicht ohne allen Zusammenhang neben und über einander, sondern sind in ein systematisch gegliedertes Ganzes eingefügt. Ein organisches Zusammenwirken der Behörde ist aber nur möglich, wenn der vorgesetzten Behörde ein Einfluß auf die Geschäftsführung der untergebenen zusteht. Das Mittel, diesen Einfluß zur Geltung zu bringen, bilden die von ihr ausgehenden Weisungen. Diesen nachzukommen, müssen die unteren Behörden oder Beamten verpflichtet sein. Das ist für das bayerische Beamtenrecht ausdrücklich ausgesprochen in Art. 12 Abs. 1: „Der Beamte hat den Dienstbefehlen seiner Vorgesetzten zu gehorchen." Eine notwendige Folge dieser Gehorsamspflicht ist, daß der Beamte, der den Dienstbefehl ordnungsmäßig vollzieht, für dessen Folgen nicht verantwortlich gemacht werden kann. Denn für diesen Fall ist die Freiheit seiner Entschließung aufgehoben. Das Gesetz fährt daher in dem angegebenen Art. 12 Abs. 1 Satz 2 folgerichtig fort: „Soweit er im Vollzuge eines Dienstbefehles handelt, trifft die dienstliche Verantwortung den anordnenden Vorgesetzten."

Die vom Gesetze aufgestellte Gehorsamspflicht bedarf noch einer näheren Betrachtung. Selbstverständlich ist, daß der Beamte Befehlen, welche die Ausführung offensichtlich strafbarer oder sonst gesetzlich verbotener Handlungen zum Gegenstande haben, nicht nachzukommen braucht. Amtsgewalt des Vorgesetzten wie Gehorsamspflicht des Untergebenen bestehen nur innerhalb der gesetzlichen Schranken. Dies folgt schon aus Art. 11 des BGes. und Art. X § 4 der Verfassungsurkunde, wornach der Beamte alle Obliegenheiten seines Amtes den Gesetzen entsprechend wahrzunehmen und die Verfassung genau zu befolgen hat. Auch sonst ist die Gehorsamspflicht keine unbedingte; sie besteht nur Dienstbefehlen gegenüber d. h. Befehlen, die ausschließlich dienstliche Angelegenheiten zum Inhalte haben. Es scheiden daher aus alle Befehle, die nicht die Vornahme dienstlicher (amtlicher) Geschäfte bezwecken. Dahin gehören beispielsweise Anordnungen zur Vornahme häuslicher Dienste oder von Diensten für die persönlichen Zwecke des Vorgesetzten[72]), Anweisungen, die das Privatleben des Beamten betreffen z. B. gewissen Vereinigungen sich anzuschließen,

[72]) Der Beamte dient nicht dem Vorgesetzten, sondern dem Staate.

bestimmte Zeitungen zu halten usw. Soweit dagegen Dienstbefehle in Frage kommen, läßt das Gesetz eine Angabe darüber vermissen, ob und inwieweit dem Beamten ihnen gegenüber ein Prüfungsrecht und eine Prüfungspflicht zusteht. Die Motive bemerken erklärend hierzu, daß „sich eine völlig zuverlässige, allen Verhältnissen des vielverzweigten Staatsdienstes Rechnung tragende Regel im Gesetze nicht wohl aufstellen lasse und daher darauf verzichtet wurde, die Grenzen der Gehorsamspflicht näher zu bestimmen."[73]) Die Absicht des Gesetzes ist also nicht die, Prüfungsrecht und Prüfungspflicht gegenüber Dienstbefehlen überhaupt auszuschließen; es überläßt die Frage der Wissenschaft. Hier ist nun allgemein anerkannt, daß der Beamte die formelle Rechtmäßigkeit des Dienstbefehls zu prüfen hat, d. h. ob der Befehlende im allgemeinen (an sich) zur Erteilung, er selbst zur Ausführung des Befehls sachlich und örtlich zuständig und ob dieser, wo erforderlich, in der vorgeschriebenen Form erteilt ist.[74]) Darüber aber, ob der Beamte auch die materielle Richtigkeit zu prüfen hat, besteht lebhafter Streit. Laband[75]) und mit ihm die herrschende Lehre lehnen sie überhaupt ab, „weil dadurch das auf dem Grundsatz der Ueber- und Unterordnung beruhende System der Behördenorganisation geradezu auf den Kopf gestellt würde". Dagegen wurden mannigfache Bedenken geltend gemacht[76]) und dem Beamten auch die Pflicht zur Prüfung der materiellen Rechtmäßigkeit auferlegt. Eingehende Stellung dazu zu nehmen, kann nicht im Rahmen dieser Untersuchung liegen. Wir schließen uns der herrschenden Ansicht an und glauben damit auch der Absicht des Gesetzgebers am nächsten zu kommen, der in den Motiven[77]) von der dem Beamten obliegenden eigenen Prüfungspflicht sagt, sie „verfolge nur den Zweck, ihn vor offenbaren und auch leicht erkennbaren Ungesetzlichkeiten, insbesondere strafbaren Handlungen zu bewahren". Vollzieht somit der Beamte einen Dienstbefehl, dessen formelle Rechtmäßigkeit in Ordnung ist und der auch sonst nichts Gesetzwidriges, insbesondere Strafbares enthält, so trifft die Verantwortung ausschließlich

---

[73]) Motive zum BGes. S. 56.

[74]) Ob er, wenn schriftlich erteilt, die Unterschrift des Vorgesetzten trägt.

[75]) Laband I S. 461 ff. So auch Seydel Bd. II S. 223, Meyer-Anschütz S. 513, Mayer in der Festschrift für Laband 1908 S. 138 ff., Reindl, Komm. z. BGes. Anm. 2 zu Art. 12, Brand, Komm. zum Reichsbeamtengesetz Anm. zu § 10 S. 30 f., Delius S. 173 ff., Bauer, Die rechtlichen Grenzen der Gehorsamspflicht in Annalen 1902 S. 886. — So kann es allerdings kommen, daß der Beamte einen materiell rechtswidrigen Befehl ausführen muß, wenn er nur formell rechtmäßig ist. Man wird aber annehmen müssen, daß der Beamte dann, wenn er ohne weiteres klar erkennen konnte und mußte, daß das von ihm Verlangte gesetzwidrig, insbesondere strafbar sei, den Gehorsam verweigern darf.

[76]) So, die Beweisführung Labands beruhe auf Erwägungen politischer Zweckmäßigkeit; das Behördensystem würde auch dann in das Gegenteil verkehrt, wenn man dem Untergebenen die selbständige Prüfung der formellen Rechtmäßigkeit und bei deren Verneinung den Ungehorsam zumute, ferner die Trennung der formellen von der materiellen Rechtmäßigkeit sei nicht durchführbar. Siehe des näheren bei Heilborn, die Pflicht des preuß. und des Reichsbeamten zur Befolgung rechtswidriger Dienstbefehle in der Festschrift für Otto Gierke (1911) und Bauer in den Annalen 1902.

[77]) Motive zum BGes. S. 56.

den anordnenden Vorgesetzten; im anderen Falle aber den ausführenden Untergebenen.[78])

Soweit von den hier für die Gehorsamspflicht aufgestellten Grundsätzen Ausnahmen[79]) getroffen sind, Fälle, die Art. 12 Abs. 2 ausdrücklich vorsieht, verschieben sich natürlich auch die Grenzen der Verantwortlichkeit. Geht die Pflicht zum Gehorsam weiter oder ist sie eingeschränkt, wird z. B. auch einem formell rechtswidrigen Befehl Gehorsam geschuldet oder ist er einem formell rechtmäßigen Befehl zu versagen, so wird gleichzeitig auch die Verantwortung des Vollziehenden insoweit ausgeschlossen bezw. erweitert.

Die dienstliche Gehorsamspflicht gilt nicht für Beamte, soweit sie richterliche Gewalt ausüben (Art. 12 Abs. 3 des BGes.[80]). Aus der ganz allgemeinen Fassung der gesetzlichen Bestimmung ist zu entnehmen, daß sie nicht bloß für Richter, sondern auch für nichtrichterliche Beamte, soweit diese nach freier richterlicher Ueberzeugung zu entscheiden haben, gilt. Z. B. für Mitglieder der Disziplinargerichte, der Oberberufungskommission in Steuersachen, für Beamte, die im verwaltungsrechtlichen Verfahren Entscheidungen über Rechtsfragen zu treffen haben. Soweit richterliche Beamte dagegen reine Verwaltungstätigkeit verrichten, besteht die Gehorsamspflicht auch für sie (Art. 12 Abs. 3).

Für Minister gilt sie nur innerhalb der im Ministerverantwortlichkeitsgesetz (Art. IX und VII) gezogenen Grenzen (Art. 182 des BGes.).

Was vom Dienstbefehl gilt, gilt nicht auch von dem bloßen Einverständnis des Vorgesetzten. Dieses vermag den Beamten von der eigenen Verantwortlichkeit nicht zu befreien.

3. Schuldhafte Verletzung der Amtspflicht.

Der Beamte macht sich dem Staate nicht schon haftbar durch eine Verletzung der Amtspflicht als solche ohne Rücksicht auf die näheren Umstände des einzelnen Falles. Das Gesetz verlangt schuldhafte und zwar vorsätzliche oder fahrlässige Verletzung. Es folgt damit dem allgemeinen Grundsatz, daß zum Schadensersatz nur der verpflichtet ist, der den Erfolg durch ein schuldhaftes Verhalten verursacht hat. Eine Beschränkung der Haftung auf die Fälle des Vorsatzes und der *groben* Fahrlässigkeit hat das Beamtengesetz unterlassen. Es hätte das einmal, wie die Motive[81]) erklären, einen Bruch mit dem bisherigen Rechte bedeutet, sodann wäre es geeignet gewesen, das Verantwortlichkeitsgefühl der Beamten unter Umständen bedenklich zu mildern und dadurch die Interessen nicht nur des Staates sondern auch des Publikums zu gefährden. Auf der anderen Seite

[78]) Entweder allein oder neben dem Vorgesetzten, der den Befehl erlassen hat. Vgl. Art. 13 Abs. 2 des BGes. und § 830 des BGB.

[79]) Solche Ausnahmen erfordert in manchen Fällen insbesondere im Eisenbahndienste die Sicherheit des Betriebes. Vgl. z. B. § 9 der allgemeinen Dienstesvorschriften für die Angehörigen der K. bayer. Verkehrsanstalten vom 1. Juli 1885.

[80]) Vgl. § 1 des GVG., Art. 2 Abs. des VGG., 184 Abs. 1 des BGes., § 97 der Militärstrafgerichtsordnung.

[81]) Motive S. 58.

gestaltet sich damit die Haftung zu einer sehr strengen; denn jede, auch die geringste Nachlässigkeit macht den Beamten haftbar.

Auf Grund des im Gesetze ausdrücklich für anwendbar erklärten § 827 des BGB. ist ein Verschulden nicht anzunehmen, wenn der Beamte die Verletzung seiner Amtspflicht begangen hat im Zustande der Bewußtlosigkeit oder in einem die freie Willensbestimmung ausschließenden Zustand krankhafter Störung der Geistestätigkeit. Hierher zählen Geisteskrankheit, Schlaftrunkenheit, Ohnmacht, Epilepsie, aber auch körperliche Krankheiten, welche die geistige Tätigkeit beeinflussen wie Fieberzustände u. a. Hat sich der Beamte dagegen durch geistige Getränke oder ähnliche Mittel wie beispielsweise Morphium in einen vorübergehenden Zustand solcher Art versetzt, so ist ihm Fahrlässigkeit zur Last zu legen. Es müßte denn sein, daß er ohne sein Verschulden in diesen Zustand geraten ist, weil er etwa jene Wirkung des Getränkes oder ähnlichen Mittels nicht kannte oder nicht zu erkennen vermochte oder es auf ärztliche Anordnung hin genommen hat. Der Beweis hierfür wie für die Unzurechnungsfähigkeit überhaupt obliegt dem Beamten, während der Staat darzutun hat, daß jener Zustand nur ein vorübergehender und durch den Beamten selbst herbeigeführter war. Voraussetzung für die Ersatzfreiheit aber ist in allen Fällen das Vorhandensein des anormalen Zustandes im Augenblicke der Tat. Die Zeit des Eintritts des Schadens ist ohne Bedeutung.

Was unter Vorsatz und Fahrlässigkeit zu verstehen ist, sagt das Gesetz nicht. Dies war auch nicht erforderlich, da es sich um allgemeine Rechtsbegriffe handelt, die ihrem Wesen nach unverändert in allen Rechtsmaterien sich finden und nur in ihren Modalitäten je nach den Umständen des einzelnen Falles verschieden gestaltet sind. Sie sind den Rechtsgebieten zu entnehmen, in denen sie ihre hauptsächliche Ausbildung erfahren haben, hier insbesondere den Gebieten des Straf- und bürgerlichen Rechts. Zu diesem Ergebnis gelangen auch die Motive zum Beamtengesetz. Allein von einem anderen Gesichtspunkte aus. Sie verweisen auf die einschlägigen allgemeinen Vorschriften des BGB. insbesondere über den Begriff der Fahrlässigkeit, die auch ohne ausdrücklich für anwendbar erklärt zu sein insoweit entsprechende Anwendung zu finden hätten, als nicht aus dem Gesetze selbst sich ein anderes ergebe. Dieser Standpunkt widerspricht dem eingangs aufgestellten Grundsatz, daß bei öffentlichrechtlichen Ansprüchen eine analoge Anwendung privatrechtlicher Vorschriften ausgeschlossen ist, wenn nicht der Gesetzgeber ausdrücklich eine solche statuiert.

a) Vorsatz.

Wir entnehmen den Begriff Vorsatz dem Strafrechte, wo er seine eingehendste Ausbildung erfahren hat.

Es stehen sich zwei Anschauungen gegenüber. Nach der einen (Vorstellungstheorie[82]) ist vorsätzliches Handeln das Handeln mit der Vorstellung oder dem Bewußtsein der notwendigen oder doch möglichen (dolus eventualis) Kausalität des Tuns. Die Vorstellung des zu vertretenden

[82]) Vgl. Frank, Komm. z. StGB. Bem. zu § 59; Liszt, Deliktsobligationen S. 54.

Umstandes oder des Erfolges genügt; sein Wollen ist nicht erforderlich. Nach der anderen Meinung (Willenstheorie[83]) muß der Erfolg nicht nur vorgestellt sondern auch ausdrücklich gewollt sein. D. h. der Handelnde muß sich gerade durch die Vorstellung des Erfolges zu dessen Erreichung haben bestimmen lassen.

Zwischen diesen beiden Anschauungen steht eine vermittelnde Theorie[84]), der sich auch das Reichsgericht und die ihm folgende Praxis angeschlossen hat und die dem Begriffe wohl am ehesten gerecht wird. Nach ihr muß der Handelnde das Bewußtsein besessen haben, daß der Erfolg eintreten werde. Dazu muß aber stets auch der Wille zum Erfolge kommen; nur wird er nicht ausdrücklich verlangt, sondern aus der Vorstellung gefolgert, indem man sagt: Damit, daß der Handelnde trotz der Vorstellung des Erfolges die ihn verursachenden Bedingungen setzt, gibt er hinreichend zu erkennen, daß er den vorgestellten Erfolg billigt und somit will. Auf den Beweggrund seines Handelns kommt es nicht an. Wir verstehen also unter vorsätzlichem Handeln ein Handeln unter Vorstellung und Billigung des Erfolges.

Es muß hier festgestellt werden, daß unter Erfolg bezüglich der Amtspflichtverletzung diese selbst, nicht etwa der durch sie entstandene Schaden zu verstehen ist. Vorsatz bedeutet hier ein schuldhaftes Handeln im Hinblick auf die Verletzung, ein bewußtes und zugleich gebilligtes Hinwegsetzen über die eine Amtspflicht aufstellenden gesetzlichen oder Dienstes-Vorschriften. Der Vorsatz braucht nicht auch hinsichtlich des entstandenen Schadens vorhanden zu sein. Es ist nicht erforderlich, daß der Beamte diesen voraussah oder voraussehen konnte.[85])

Ein Irrtum schließt, soweit er sich auf den Erfolg bezieht, den Vorsatz unbedingt aus.

Vorsätzliche Verletzung der Amtspflicht gehört im allgemeinen zu den Ausnahmefällen. Praktisch ungleich wichtiger ist die Frage nach dem Begriffe der fahrlässigen Verletzung.

b) Fahrlässigkeit.

Wie der Begriff des Vorsatzes dem Strafrecht, so wird der der Fahrlässigkeit meist dem bürgerlichen Rechte entnommen.[86]) Und zwar wird er geschöpft aus § 276 des BGB., der in Abs. 1 Satz 2 lautet: „Fahrlässig handelt, wer die im Verkehr erforderliche Sorgfalt außer acht läßt." Fahr-

[83]) So Staudinger und Plank, Bem. zu § 276 BGB., Meyer-Allfeld, Lehrb. d. Strafrechts (1907) S. 138 ff.

[84]) Komm. von Reichsgerichtsräten und Oertmann, Schuldverhältnisse zu § 276 BGB.

[85]) So auch bezüglich der Beamtenhaftpflicht gegenüber Dritten (§ 839 BGB.) davon ausgehend, daß § 276 nicht nur bei vertraglichen Verhältnissen, sondern bei allen Schuldverhältnissen, also auch bei außerkontraktlichen, Anwendung findet.

[86]) Es wird gesagt (Liszt Deliktsobligationen S. 55), § 276 gebe keine Definition der Fahrlässigkeit, insoferne er nicht ihr Wesen, sondern nur den Grad der vom Schuldner zu leistenden Sorgfalt bestimmt. Das letztere ist zwar richtig; § 276 spricht aber von mehr als nur der im Verkehr erforderlichen Sorgfalt. Er redet von ihrer Außerachtlassung und das kann wohl nichts anderes bedeuten, als das Wesen eines inneren Vorganges, wie ihn eben die Fahrlässigkeit darstellt.

lässigkeit ist darnach Außerachtlassung der im Verkehr erforderlichen Sorgfalt. Selbstverständlich ist hinzuzufügen Außerachtlassung in bezug auf die Vorstellung des Erfolges. Es mag auch hier wieder bemerkt werden, daß unter Erfolg die Amtspflichtverletzung, nicht der durch sie entstandene Schaden zu verstehen ist. Wer den Erfolg seiner Handlung oder Unterlassung zwar nicht wie beim Vorsatz vorausgesehen hat, ihn aber bei Anwendung der im Verkehr erforderlichen Sorgfalt hätte voraussehen und infolgedessen anders handeln müssen, hat fahrlässig gehandelt.

Das Gesetz spricht nicht von Sorgfalt schlechthin, sondern von der im Verkehr erforderlichen Sorgfalt. Das eine ist ohne weiteres ersichtlich: Nicht der Verkehr selbst soll den Grad der Sorgfalt bestimmen; denn das Gesetz verlangt nicht Beobachtung der vom sondern der im Verkehr erforderlichen Sorgfalt. Was ist nun Verkehr? Das Wort ist im weitesten Sinne zu nehmen. Es bedeutet jede Beziehung zu anderen Personen, seien es geschäftliche, gesellige oder solche anderer Art. Die Sorgfalt, die bei Angelegenheiten anzuwenden ist, bei denen jemand zu anderen in Beziehungen steht, im Gegensatz zu den eigenen Angelegenheiten (§ 277 BGB.) ist die im Verkehr erforderliche Sorgfalt. Wer aber bestimmt, welches Maß von Sorgfalt zu beobachten ist? Die Rechtsordnung selbst stellt nirgends einen Maßstab auf. Es entscheidet die Sitte oder Uebung, die sich gründet auf die Erfahrungen des Verkehrs.[87]) Natürlich darf nicht auf eine im Verkehr bestehende Unsitte Rücksicht genommen werden. Nur eine gesunde und verständige Verkehrsübung und -auffassung darf maßgebend sein. Mit Rücksicht auf die Tatsache der Arbeitsteilung und der Existenz von Berufsständen wird das Maß der von der Verkehrssitte verlangten Sorgfalt noch abgestuft nach den verschiedenen Berufszweigen und den Anschauungen gewisser, engerer Verkehrskreise. Die typische Eigenart der Verhältnisse und bestimmter Personenklassen hat dann endgültig Maß zu geben.

Wie nun zu entscheiden ist, ob jemand die so umgrenzte Sorgfalt im konkreten Falle beobachtet hat, ist eine außerordentlich umstrittene Frage. Ihrer Beantwortung kommt gerade für die Haftpflicht der Beamten eine ganz wesentlich praktische Bedeutung zu. Es wird auf der einen Seite ein rein abstrakter Maßstab aufgestellt. Darnach liegt Fahrlässigkeit vor, wenn objektiv die von den üblichen Anforderungen des Verkehrs für den konkreten Fall verlangte Sorgfalt nicht beobachtet worden ist. Es wird keine Rücksicht genommen auf die besondere Eigenart des Falles, keine Rücksicht auf die besonderen geistigen und körperlichen Anlagen des Handelnden, darauf, ob er bei diesen Anlagen eine größere Sorgfalt überhaupt an den Tag zu legen vermochte. Nur für die fehlende Zurechnungsfähigkeit besteht auch hier eine Ausnahme.

Das alles aber berücksichtigt die andere Anschauung. Sie verlangt nicht bloß, daß die angewandte Sorgfalt den üblichen Anforderungen des Verkehrs entspreche, sie verlangt weiter noch, daß der Handelnde seiner-

[87]) Vgl. Oertmann, Schuldverhältnisse und Reichsgerichtskommentar zu § 276 BGB.

seits verstanden und erfaßt hat, welchen Grad von Umsicht im konkreten Fall der Verkehr von ihm erfordere. Die geistige und körperliche Eigenart des Handelnden, seine besondere Einsicht und Erfahrung, den Grad seiner Unerfahrenheit läßt sie zu seinen Gunsten sprechen.

Wenden wir diese Anschauungsweisen auf die Amtspflichtverletzung an, so ergibt sich: Nach der einen wird das Maß der verlangten Sorgfalt zugeschnitten nach einem verständigen, pflichtgetreuen und gewissenhaften Beamten und dann der Handelnde ausschließlich nach diesem Normalmaß beurteilt. Hat er die Sorgfalt, die ein zwar nicht ideal vollkommener wohl aber tüchtiger und sachkundiger Durchschnittsbeamter in dem konkreten Fall anzuwenden pflegt, außer acht gelassen, so hat er fahrlässig gehandelt. Nach der anderen Meinung muß die individuelle Persönlichkeit des Beamten zum Ausgangspunkt genommen werden. Durch genaue Untersuchung des einzelnen Falles ist festzustellen, ob der betreffende Beamte nach seiner geistigen und körperlichen Veranlagung jenes Normalmaß von Urteilsfähigkeit und Umsicht anzuwenden vermochte, ferner welche anderen begleitenden Umstände etwa noch Einfluß auf die Sorgfaltsentwickelung gehabt haben. Es ist hier insbesondere zu denken an die besondere geistige Reife eines Beamten, an Krankheit, körperliche Mängel beispielsweise besonders schwache Augen, an Ueberlastung mit dienstlichen Geschäften u. a. Ein größeres Maß von Sorgfalt kann verlangt werden von dem frischen Arbeiter als von dem überanstrengten, von dem in seinen Geschäftskreis eingearbeiteten Beamten als von dem Neuling.

Die Entscheidung, welcher Maßstab allein der fahrlässigen Pflichtverletzung eines Beamten gerecht wird, ist vorgezeichnet, wenn vor allem anderen davon ausgegangen wird, daß die Fahrlässigkeit bei der Amtspflichtverletzung einen S c h u l d begriff darstellt. Der Beamte soll für eine Amtspflichtverletzung und ihre Folgen nur dann verantwortlich sein, wenn diese ihm zugerechnet werden kann. Ob das der Fall ist, kann aber immer nur subjektiv (individuell) bestimmt werden. Ist mithin die Frage zu entscheiden, ob ein Beamter fahrlässig seine Amtspflicht verletzt hat, so ist nicht allein darauf zu sehen, ob er die im konkreten Fall gebotene Vorsicht vernachlässigt hat, sondern auch darauf, ob deren Anwendung von ihm erwartet werden konnte. Es ist weiter Rücksicht zu nehmen auf die begleitenden Umstände des fraglichen Falles. Würde man hier ausschließlich mit einem abstrakten Maßstabe messen, so würden zweifellos Fälle zutage treten, wo von einer Schuld nicht mehr gesprochen werden kann. Es würden Personen zur Verantwortung zu ziehen sein, denen es nach ihren individuellen Eigenschaften unmöglich war, die Sorgfalt eines tüchtigen Durchschnittsbeamten anzuwenden, im Grunde also schuldlos sind. Das aber ist die Konsequenz jener Anschauung, die einen abstrakten Maßstab aufstellt. Jeder Beamte ist nach ihr verpflichtet, für die Sorgfalt, die in einem bestimmten Falle die allgemeine Verkehrsanschauung verlangen kann, auch dann einzustehen, wenn es ihm nach seiner persönlichen Urteilsfähigkeit und Einsicht ganz unmöglich war, den eingetretenen Erfolg sich vorzustellen.

Den Vertretern des individuellen Standpunktes wird entgegengehalten, ihre Auffassung heiße für jeden Menschen einen besonderen Maßstab aufstellen, jeden allgemeinen Gesichtspunkt aufgeben und zugleich für den urteilenden Richter unübersehbare Schwierigkeiten schaffen. Es ist zuzugeben, daß für vertragliche Verhältnisse, für die § 276 BGB. in erster Linie getroffen ist, der objektive Maßstab der allein richtige ist. Der Verkehr verlangt beim kontraktlichen Verschulden geradezu eine Haftung auf Grund eines jeden objektiven Fehlers. Er kann auf individuelle Momente keine Rücksicht nehmen ohne gleichzeitig die Sicherheit des Verkehrs preiszugeben. Und das wäre die Folge, wenn man bei Nicht- oder nicht gehöriger Erfüllung vertraglicher Verpflichtungen dem Gegenkontrahenten nachträglich alle möglichen Entschuldigungsgründe aus seiner Person einräumen wollte. Ein normaler, gesunder Verkehr kann eben nur dann bestehen, wenn jeder Vertragsteil vom anderen von vorneherein erwarten darf, daß er die Sorgfalt beobachtet, die den Auffassungen eines normalen Verkehrs entspricht. Insoweit muß in dem Begriffe der Fahrlässigkeit in Wirklichkeit nicht der Begriff einer Schuld im eigentlichen Sinn, sondern einer allgemeinen Garantiepflicht gesehen werden.[88]) Aus vielleicht ganz ähnlichen Gründen mag es auch richtig sein bei der Beamtenhaftung, soweit sie Dritten gegenüber besteht, die Berufung auf derartige individuelle Momente abzulehnen. Der Einzelne hat in der Regel keinen Anspruch darauf, den Beamten, den er angehen muß, sich auszuwählen. Er hat sich an den Beamten zu wenden, den der Staat für den in Betracht kommenden Fall aufgestellt hat. Deshalb wird man dem Einzelnen auch nicht zumuten können etwa den Schaden zu tragen, wenn jener Beamter seiner Stellung nicht gewachsen war oder leichtsinnig und unachtsam seine amtlichen Geschäfte zu erledigen gewohnt ist. Anders ist es im Verhältnis zwischen dem Staat und seinem Beamten. Der Staat hat das Recht seine Beamten sich auszuwählen nicht nur beim Eintritt in das Staatsdienstverhältnis sondern auch später bei der Zuteilung dienstlicher Aufgaben. Ueberträgt er einem Beamten eine Stellung, deren Anforderungen dieser nicht gewachsen oder in dessen Gewissenhaftigkeit und Pflichttreue er Zweifel zu setzen Anlaß hatte, so hat er die etwaigen Folgen auch selbst zu tragen. Nur dann, wenn gleichzeitig den Beamten selbst ein Verschulden trifft, kann er diesen zur Verantwortung ziehen.

Es ist auch zuzugeben, daß mit dem subjektiven Maßstab auf einen übergeordneten allgemeinen Gesichtspunkt verzichtet werden muß.[89]) Ob ein solcher mit dem abstrakten Maßstab gewonnen ist, mag dahin gestellt bleiben. Denn die Abstufung nach Berufszweigen und engeren Verkehrskreisen ist naturgemäß keine feste und gleichbleibende. Sie kann beliebig

---

[88]) Vgl. Linkelmann, die Schadensersatzpflicht aus unerlaubten Handlungen nach dem BGB. S. 38.

[89]) Trotzdem wird sich für nicht wenige Fälle eine gleichartige Behandlung ergeben, so beispielsweise, wenn die Verschuldung in der Nichtbeachtung allgemeiner Dienstesvorschriften oder der für einen bestimmten Geschäftskreis maßgebenden Bestimmungen ihren Grund hat. Denn deren Kenntnis ist für jeden Beamten selbstverständlich.

ausgedehnt werden und, wie weit die Grenze zu stecken ist, vermag mit absoluter Sicherheit auch hier nicht bestimmt zu werden. Jedenfalls aber bietet der subjektive Maßstab dem urteilenden Richter keine größeren Schwierigkeiten als wie im Strafrecht.[90])

Ein Irrtum schließt die Fahrlässigkeit, nicht wie es beim Vorsatze der Fall ist, unbedingt aus, sondern nur dann, wenn er entschuldbar ist. Ob das letztere zutrifft, ist auch hier wieder subjektiv zu bestimmen.

c) Verschulden mehrerer Beamter.

Eine Amtspflichtverletzung kann auch mehreren Beamten zur Last fallen. Dies wird namentlich da der Fall sein, wo es sich um die Erteilung und Vollziehung eines Dienstbefehles handelt oder wo die eine Pflichtverletzung bedeutende Handlung bezw. Unterlassung mehrere Beamte vorgenommen haben. Ferner da, wo der eine Beamte die Tätigkeit eines anderen z. B. eines Hilfsarbeiters oder einer ihm zur Ausbildung überwiesenen Person zu überwachen verpflichtet ist, es aber an der erforderlichen Aufsicht hat fehlen lassen, so daß der andere sich einer Pflichtverletzung schuldig machen konnte.

Der erstere Fall bezieht sich darauf, daß ein Beamter einen formell und materiell rechtswidrigen Dienstbefehl oder einen bloß formell rechtswidrigen, materiell aber rechtmäßigen Dienstbefehl ausgeführt hat.[91]) Hier ist ein Verschulden gegeben sowohl auf seiten des Vorgesetzten, der den sei es nun formell oder materiell rechtswidrigen Befehl erteilt hat, wie auf seiten des Untergebenen, der ihn ohne Prüfung seiner formellen Rechtsmäßigkeit vollzogen hat. Ist die Ausführung unterblieben, so trifft den Untergebenen kein Verschulden. Denn einen formell rechtswidrigen Befehl braucht und darf er nicht vollziehen. Ein Verschulden ist nur auf seiten des Vorgesetzten gegeben. Jedoch wird sich eine vermögensrechtliche Haftung hieran nicht knüpfen, da dem Staate aus der Erteilung eines materiell rechtswidrigen Befehls, dessen Ausführung unterblieben ist, ein Schaden wohl nicht erwachsen kann. Ein mehrfaches Verschulden liegt wieder vor, wenn der Untergebene einen formell rechtmäßigen aber materiell rechtswidrigen Befehl auszuführen unterlassen hat.[92]) Der Vorgesetzte darf einen materiell rechtswidrigen Befehl nicht erteilen, der Untergebene muß einen formell rechtmäßigen Befehl zur Ausführung bringen. Für beide Beamte kann aber in diesem Falle nur eine dienststrafrechtliche Ver-

[90]) Pflichtet man der Auffassung bei, daß § 276 BGB. einen rein abstrakten Maßstab für die Sorgfaltsanwendung aufstellt, so ergibt sich als notwendige Folge, daß der Fahrlässigkeitsbegriff für die Amtspflichtverletzung, soweit das Verhältnis des Beamten zum Staate in Betracht kommt, aus § 276 nicht entnommen werden kann. Es erübrigt nichts anderes als den Fahrlässigkeitsbegriff des Strafrechts herüberzunehmen, der mit dem oben im Anschluß an den subjektiven Maßstab entwickelten übereinstimmt. Vgl. auch Frank, Komm. z. StGB. Anm. VIII zu § 59, Meyer-Allfeld, Lehrbuch des Strafrechts S. 149.

[91]) Diesen letzteren Fall übersieht Reindl, Komm. z. BGes. (Anm. 7 Note 3 zu Art. 13) offenbar. Der Vorgesetzte darf auch einen zwar materiell rechtmäßigen aber formell rechtswidrigen Dienstbefehl nicht erteilen.

[92]) Vollzieht er ihn, so ist nur der Befehlende verantwortlich. Vgl. oben S. 27 f.

antwortlichkeit in Betracht kommen. Eine vermögensrechtliche Haftung entfällt, weil die andere Voraussetzung hierfür fehlt, daß nämlich dem Staate aus der Pflichtverletzung ein Schaden entstanden ist. Denn ein Fall, in dem letzteres zutreffen würde, läßt sich wohl nicht denken. Dagegen kann dem Staate ein Schaden erwachsen, wenn der Untergebene einen formell rechtswidrigen aber materiell rechtmäßigen Befehl nicht vollzieht. Hier fehlt es jedoch an mehrfachem Verschulden. Ein solches trifft nur den Vorgesetzten, der den formell rechtswidrigen Befehl erteilt hat, nicht dagegen den Untergebenen, der die Ausführung eines formell rechtswidrigen Befehls ablehnen durfte. Eine vermögensrechtliche Haftung kann also in diesem Falle nur auf seiten des Vorgesetzten in Frage kommen. Ausschließlich auf seiten des Untergebenen dagegen greift sie Platz, wenn dieser einen materiell und formell rechtmäßigen Befehl nicht vollzieht; denn hier trifft nur ihn ein Verschulden, nicht auch den Vorgesetzten.

Haben mehrere Beamte eine pflichtwidrige Handlung oder Unterlassung begangen, so ist zu unterscheiden, ob sie als Mitglieder eines Kollegiums gehandelt haben oder nicht. Der letztere Fall bietet keine Besonderheiten. Bei dem ersteren sind verschiedene Möglichkeiten gegeben:

a) Es kann sich um die Verletzung einer den sämtlichen Mitgliedern des Kollegiums gleicher Weise obliegenden Amtspflicht handeln;
b) es können innerhalb des Kollegiums einem einzelnen Mitgliede bestimmte Funktionen zur selbständigen Wahrnehmung übertragen sein. Die darauf bezüglichen Amtspflichten obliegen dann dem betreffenden Mitgliede allein, für ihre Verletzung kann nur dieses verantwortlich gemacht werden;
c) es kann ein Mitglied z. B. der Referent vorsätzlich, ein anderes fahrlässig gehandelt haben.

Auf den Fall, daß mehrere Beamte an einer Amtspflichtverletzung teilgenommen haben, erklärt das Gesetz den § 830 des BGB. für entsprechend anwendbar (Art. 13 Abs. 2):

„Haben mehrere durch eine gemeinschaftlich begangene unerlaubte Handlung einen Schaden verursacht, so ist jeder für den Schaden verantwortlich. Das gleiche gilt, wenn sich nicht ermitteln läßt, wer von mehreren Beteiligten den Schaden durch seine Handlung verursacht hat.

Anstifter und Gehilfen stehen Mittätern gleich."

Die beiden Sätze des Abs. 1 betreffen verschiedene Tatbestände. Satz 1 behandelt die Mittäterschaft i. S. des § 47 des StGB., Satz 2 hingegen den Fall der bloßen Beteiligung mehrerer ohne gleichzeitige subjektive Gemeinschaft.

Mittäterschaft ist gegeben, wenn die von mehreren Beamten gemeinschaftlich begangene Pflichtverletzung in bewußtem und gewolltem Zusammenwirken ausgeführt wurde. Es ist also Willensgemeinschaft und daher stets vorsätzliches Handeln erforderlich. Das bloße tatsächliche Zusammenwirken mehrerer genügt nicht, auch dann nicht, wenn der eingetretene Erfolg das Ergebnis der Gesamtwirkung der einzelnen Hand-

lungen ist.[93]) Die Anschauung, die letzteres behauptet[94]), stützt sich auf den Wortlaut und den Sinn der gesetzlichen Vorschrift. Jedoch zu Unrecht. Das Gesetz spricht nicht von einem Zusammenwirken der Pflichtverletzungen mehrerer sondern von einer von mehreren gemeinschaftlich begangenen Pflichtverletzung. Die bloße äußere, rein tatsächliche Gemeinschaftlichkeit behandelt das Gesetz gesondert in Satz 2 des Abs. 1, wo es von Beteiligung spricht, während Satz 1, wie auch aus Abs. 2 hervorgeht, die gemeinschaftliche Begehung im Sinne von Mittäterschaft betrifft.

Gleichgültig ist, wie viel der Einzelne zur Pflichtverletzung beigetragen, wenn er nur überhaupt tätig geworden ist. Was ein Mittäter von dem gemeinschaftlichen Tun nicht in seinen Willen mitaufgenommen, kann ihm nicht zugerechnet werden; insoweit ist Mittäterschaft nicht vorhanden.

Das gleiche gilt, wenn mehrere fahrlässiger Weise eine Pflichtverletzung begangen haben. Hier kann von einem Einverständnisse nicht gesprochen werden. Die mehreren fahrlässigen Urheber handeln nicht gemeinschaftlich miteinander, sie haften nur neben einander, ein jeder selbstständig für seine pflichtwidrige Handlung oder Unterlassung.

Im Gegensatze zu § 830 Satz 1 behandelt Satz 2 den Fall, daß mehrere an und für sich selbständige Handlungen eine tatsächlich gegebene Pflichtverletzung herbeizuführen geeignet waren, jedoch nur eine für diese kausal gewesen ist, ohne daß ermittelt werden kann, welche von ihnen die wirkliche Urheberin ist. Zwischen den Handelnden besteht keine innere Verbindung, keine Willensgemeinschaft sondern eine rein tatsächliche Gemeinschaft, die zurückzuführen ist auf die äußere zeitliche und örtliche Einheitlichkeit des Vorganges.

Wer einen anderen zu einer den Staat schädigenden pflichtwidrigen Handlung oder Unterlassung angestiftet oder ihm Beihilfe geleistet hat, ist nach Abs. 2 von § 830 wie ein Mittäter nach Abs. 1 Satz 1 zu behandeln. Die Begriffe Anstiftung und Beihilfe sind dem Strafgesetzbuche § 48 und 49 zu entnehmen.

Mittäter, Anstifter und Gehilfen sowie an der Pflichtverletzung bloß Beteiligte sind voll verantwortlich für deren Folgen. Ist einer wegen entschuldbaren Irrtums, Unzurechnungsfähigkeit oder aus anderen Gründen z. B., weil er als Mitglied eines Kollegiums seine Stimme gegen die den Staat schädigende Entscheidung abgegeben hat, ihn also kein Verschulden trifft[95]), nicht verantwortlich, so beschränkt sich die Haftung auf die übrigen. Die Haftung ist eine gesamtschuldnerische nach § 840 BGB. d. h. es haftet

---

[93]) So auch Komm. von Reichsgerichtsräten Anm. zu § 830.

[94]) Vgl. Entscheidung des Reichsgerichts in Zivilsachen Bd. 58 S. 357, Oertmann, Schuldverhältnisse zu § 830.

[95]) Vgl. hierher die Bestimmung in Art. 130 der Formations-Verordnung v. 17. Dez. 1825, die den Referenten für befugt erklärt, in Gegenständen, die der kollegialen Beratung unterliegen, seine von dem kollegialen Beschluß oder in Gegenständen, die zur bureaumäßigen Erledigung bestimmt sind, seine von der Meinung des entscheidenden Vorstands abweichende Meinung im Akte zu vermerken. Damit ist der Referent von der Haftung entbunden. Er hat nur für die richtige Abfassung des Beschlusses oder der Entschließung und für eine zweckmäßige Ausführung derselben zu sorgen.

jeder auf das Ganze (§ 421). Gleichgültig ist, ob dem einen Beamten Vorsatz, dem anderen Fahrlässigkeit zur Last fällt. Eine entsprechende Anwendung von § 839 Abs. 1 Satz 2 BGB. sieht das Gesetz nicht vor; andrerseits macht auch § 840 keinen Unterschied, ob vorsätzliches oder fahrlässiges Verschulden gegeben ist.[96]) Der Staat hat die Wahl, ob er alle oder nur einen Beamten in Anspruch nehmen will.

Das Verhältnis der Haftenden unter einander bemißt sich nach § 426 BGB. Sie sind im Verhältnis zu einander zu gleichen Anteilen verpflichtet. Der oder die in Anspruch Genommenen haben den Rückgriff gegen die anderen.

Schließlich mag noch erwähnt werden, daß eine Haftung nicht bloß mehrerer Beamter sondern auch eines Beamten und eines Nicht-Beamten in Frage kommen kann. Letzteres dann, wenn beide eine den Staat schädigende Handlung vorgenommen haben, die auf seiten des Beamten gleichzeitig eine Amtspflichtverletzung in sich schließt. Auch hier tritt solidarische Haftung nach § 840 BGB. ein. Eine analoge Anwendung von § 839 Abs. 1 Satz 2 des BGB. ist im Gesetze nicht vorgesehen. Zudem würde die Verweisung des Ersatz suchenden Staates zunächst an den Nicht-Beamten dem vom Gesetz aufgestellten Grundsatz der primären Haftung des Beamten entgegen sein.

V. Kapitel.

Der Schaden.

Eine weitere Voraussetzung für die Ersatzpflicht des Beamten ist, daß dem Staate aus der Amtspflichtverletzung ein Schaden entstanden ist. Sein Eintritt darf aber nicht erst in Zukunft möglich oder wahrscheinlich erscheinen; er muß sich vielmehr ziffermäßig erfassen lassen. Zwischen dem eingetretenen Schaden und der pflichtwidrigen Handlung oder Unterlassung des Beamten muß ferner noch ein Zusammenhang gegeben sein. Beide müssen im Verhältnis von Ursache und Wirkung zu einander stehen.

1. Die Verursachung des Schadens.

(Kausalzusammenhang.)

Unter Ursache versteht man im allgemeinen die Summe der Bedingungen, die für den Eintritt eines Erfolges tätig waren. Alle diese oft zahllosen Faktoren und ihr Ineinandergreifen zu übersehen, ist nur in den wenigsten Fällen möglich. Für die rechtliche Betrachtung des Ursachenbegriffes können daher nicht alle Bedingungen in Frage kommen, die im einzelnen Falle mitgewirkt haben einen Erfolg herbeizuführen. Es muß vielmehr unter ihnen die eine oder andere ihrer besonderen Bedeutung für den Eintritt des Erfolges wegen herausgegriffen und als Ursache bezeichnet werden. Welcher Bedingung diese Rolle zufallen soll, darüber sind die verschiedensten Lehren aufgestellt worden. Sie alle wiederzugeben

[96]) Vgl. Reindl, Komm. z. BGes. Anm. 7 zu Art. 13.

oder Stellung zu ihnen zu nehmen, würde zu weit führen. Die Theorie des sogen. adäquaten Kausalzusammenhangs, der auch die Zivilsenate des Reichsgerichtes sich angeschlossen haben, dürfte auch für die Schadenshaftung der Beamten die befriedigendsten Ergebnisse liefern. Nach ihr ist ein Schaden dann durch die Pflichtverletzung eines Beamten als verursacht anzusehen, wenn nach allgemein menschlicher Erfahrung anzunehmen ist, daß jenes Verhalten geeignet war, den Eintritt des schädigenden Ereignisses zu ermöglichen. Wäre der Schaden auch ohne Hinzutreten der Pflichtverletzung eingetreten, so kann diese rechtlich nicht als seine Ursache angesehen werden.[97]) Das Verhalten muß aber im allgemeinen für den Eintritt des Erfolges geeignet und diese Eignung zur Zeit der Handlung allgemein erkennbar oder doch dem handelnden Beamten bekannt gewesen sein. Der Kausalzusammenhang ist daher zu verneinen, wenn der Schaden nur durch das Zusammentreffen ganz besonderer eigenartiger Umstände eintreten konnte oder wenn sein Eintritt zur Zeit der Begehung der Pflichtverletzung nach allgemein menschlicher Erfahrung gar nicht vorauszusehen war. Dagegen ist es gleichgültig, ob die pflichtwidrige Handlung den Schaden unmittelbar oder mittelbar, ausschließlich oder in Verbindung mit anderen Umständen herbeigeführt hat. Es genügt, wenn sie seinen Eintritt auch nur möglich gemacht und erst ein weiteres Ereignis die letzte, unmittelbare Ursache geworden ist. Nur wenn durch dieses noch hinzutretende Ereignis der Kausalzusammenhang unterbrochen worden ist, d. h. wenn dem pflichtwidrigen Verhalten des Beamten für den Schaden jetzt keine ursächliche Bedeutung mehr zukommt, sondern dieser ausschließlich auf das nachfolgende Ereignis zurückzuführen ist, kann von der Pflichtverletzung als der Ursache des eingetretenen Schadens nicht mehr die Rede sein. In diesem Falle stellt sie nur eine entfernte, äußere Veranlassung dar.

Es ist bereits darauf hingewiesen worden, daß eine Amtspflichtverletzung nicht nur durch positives Handeln sondern auch durch Unterlassung begangen werden kann. Auch Unterlassungen können kausal für einen Schaden sein. Hierzu ist Voraussetzung, daß positives Handeln den Eintritt des Schadens verhindert hätte und weiter, daß der Beamte zu positivem Handeln verpflichtet war. Ob letzteres der Fall gewesen, ist nach den gesetzlichen und Dienstes-Vorschriften zu beurteilen.

Was den Nachweis der Ursächlichkeit einer Pflichtverletzung für den eingetretenen Schaden anlangt, so kann mit Rücksicht auf die Unzulänglichkeit der Kenntnis der Ursachenverknüpfung nie ein absoluter Beweis gefordert werden. Ein hoher Grad von Wahrscheinlichkeit für die Verursachung des Schadens muß als ausreichend erachtet werden. Diesen Nachweis hat der Geschädigte, also der Staat zu führen.

2. Der Umfang des zu ersetzenden Schadens.

Der ursächliche Zusammenhang bestimmt auch den Umfang des Schadensersatzes. Der Beamte haftet im allgemeinen nur für den Schaden,

[97]) Vgl. auch Entscheidung des bayer. ob. Landesgerichts 1911 S. 622.

den er verursacht hat. In dieser Begrenzung aber nicht nur für den unmittelbaren sondern auch für den mittelbaren. Ist der Schaden durch Hinzutreten ungewöhnlicher Umstände vergrößert worden, so hat er hierfür nicht einzustehen. Denn insoweit hat er den Schaden nicht verursacht.

Im einzelnen sind für den Inhalt der Schadensersatzpflicht maßgebend die allgemeinen Bestimmungen des Bürgerlichen Gesetzbuches in § 249 ff.[98]) Der ersatzpflichtige Beamte hat grundsätzlich den Zustand herzustellen, der bestehen würde, wenn er die Amtspflichtverletzung nicht begangen hätte. Das Gesetz spricht nicht von einer W i e d e r herstellung sondern von Herstellung. Es wird also nicht eine vollständige und genaue (physische) Zurückversetzung in den Zustand vor der Schädigung verlangt, es genügt die wirtschaftliche Herstellung des entsprechenden Zustandes, die Herstellung einer Vermögenslage, wie sie ohne den kausalen Umstand sich gestaltet hätte. Der Beamte hat demnach den Staat in die wirtschaftliche Lage zu bringen, die sich bei pflichtgemäßem Verhalten ergeben haben würde. Hat er beispielsweise in Verletzung seiner Pflicht eine dem Staat gehörige Sache beschädigt, so hat er diese hinsichtlich ihrer wirtschaftlichen Brauchbarkeit und Nutzbarkeit wieder so zu gestalten, wie sie es vor Eintritt der Beschädigung gewesen ist. Ist dem Staate durch die Schädigung ein Geldquantum entzogen worden, so besteht die Herstellung selbstverständlich in Geld. Im übrigen aber kommt ein Geldersatz nur in Betracht, wenn die Naturalrestitution nicht möglich oder zur Entschädigung des Staates allein nicht genügend oder mit unverhältnismäßigen Aufwendungen verbunden ist (§ 251 BGB).

Die Verpflichtung zum Schadensersatz umfaßt nicht nur den positiven Schaden z. B. die tatsächlich erlittene Vermögenseinbuße sondern auch den entgangenen Gewinn (§ 252 BGB.). Das sind die Vorteile, welche den Staat ohne die Schadenszufügung nach dem gewöhnlichen Laufe der Dinge oder nach den besonderen Umständen des Falles zugeflossen sein würden (§ 252 Satz 2 BGB.). Voraussehbarkeit des Schadens oder seiner Höhe sind dabei ohne Einfluß.

Der Fall, daß dem Staate durch die pflichtwidrige Handlung eines Beamten neben dem Schaden zugleich auch ein Vorteil zufließt, wird in der Praxis wohl kaum sich ereignen. Würde er vorkommen, so wäre auf den Ersatzanspruch der dem Staate gleichzeitig erwachsene Vorteil anzurechnen. Keinesfalls aber könnte sich ein ersatzpflichtiger Beamter darauf berufen, daß er in einem anderen, mit dem in Frage stehenden gar nicht zusammenhängenden Falle, beispielsweise durch besonders geschickte Geschäftsführung, einen Gewinn für den Staat erzielt habe.

Dagegen kann der Fall eines sogen. mitwirkenden Verschuldens des Staates (§ 254 BGB.) sehr wohl möglich sein. Ein solches würde in

[98]) Dies ist im Gesetze zwar nicht ausdrücklich ausgesprochen, nach den Motiven (S. 58) aber in der Absicht des Gesetzgebers gelegen. Allerdings wäre mit Rücksicht auf den Grundsatz, daß ohne ausdrückliche Bestimmung auf öffentlichrechtliche Verhältnisse Vorschriften des bürgerlichen Rechts auch nicht analog anwendbar sind, die Aufnahme jener allgemeinen Bestimmungen in Art. 13 richtiger gewesen.

dem Verschulden eines seiner Organe liegen, das der Staat nach §§ 31, 89, 278 BGB. zu vertreten hat auch gegenüber anderen Organen. Als mitwirkendes Verschulden ist es nach § 254 Abs. 2 anzusehen, wenn der Staat es unterlassen hat, den Beamten auf die diesem unbekannte Gefahr eines ungewöhnlich hohen Schadens aufmerksam zu machen. Reindl erwähnt in seinem Kommentar zum Beamtengesetz hierzu folgendes Beispiel: Einem amtlichen Kassaboten wird eine besonders wertvolle Sendung zur Bestellung übergeben, deren hoher Wert weder äußerlich erkennbar noch dem Boten bei der Aushändigung mitgeteilt worden ist. Ferner ist einem mitwirkenden Verschulden noch gleichzusetzen der Fall, daß die vertretungsberechtigten Organe des Staates es unterlassen haben, durch entsprechende Anordnungen und Maßregeln einen durch eine Pflichtverletzung drohenden Schaden abzuwenden oder zu mildern.

Den Schaden braucht der Beamte nur zu ersetzen gegen Abtretung derjenigen Ansprüche, die dem Staate etwa gegen Dritte zustehen z. B. gegen einen durch die Amtspflichtverletzung bereicherten Dritten (§ 255 BGB.).

VI. Kapitel.

Die Haftbarkeit.

Das Gesetz hat in Art. 13 Abs. 1 im Gegensatze zu § 839 Abs. 1 des BGB. nicht die Fassung gewählt „der Beamte hat zu ersetzen" sondern „der Beamte haftet". Wie die Motive erklären, sollte damit zum Ausdrucke gebracht werden, daß der haftpflichtige Beamte nicht in allen Fällen, in denen die Voraussetzungen gegeben sind, auch tatsächlich in Anspruch genommen werden muß. Die zuständigen Behörden sollen berechtigt sein, dem Beamten einen Schaden überhaupt nicht oder nur teilweise zum Ersatze zuzuweisen. Zu solchen Maßnahmen können dienstliche Interessen oder die billige Rücksichtnahme auf die Eigenart des betreffenden Falles oder des Staatsbetriebes, in dem er sich ereignete, Veranlassung geben.

Wird aber der Beamte wegen eines Schadens in Anspruch genommen, so kann er sich nicht darauf berufen, daß dem Staate noch andere Wege, Ersatz zu verlangen, offen stehen; etwa die Inanspruchnahme eines Dritten. Seine Ersatzpflicht tritt nicht erst ein, wenn der Staat auf andere Weise nicht Ersatz zu erhalten vermag. Die Haftung des Beamten ist keine bloß subsidiäre sondern eine primäre. Der Gesetzgeber hat eine dem § 839 Abs. 1 Satz 2 des BGB. entsprechende Bestimmung, wornach der geschädigte Dritte bei fahrlässiger Amtspflichtverletzung den Beamten nur dann in Anspruch nehmen kann, wenn er nicht auf andere Weise Ersatz zu erlangen vermag, nicht getroffen. Auch wäre die Subsidiarität der Haftung in den Fällen praktisch ohne Bedeutung, wo der Staat einem unmittelbar geschädigten Dritten Ersatz geleistet und nun Deckung hierfür bei seinem Beamten sucht. In der Praxis wird ja gegen den Beamten meist erst dann ein Anspruch erhoben werden, wenn eine Inanspruchnahme Dritter Ersatzpflichtiger aussichtslos oder mit Schwierigkeiten z. B. mit der Führung eines langwierigen, in seinem Ausgang ungewissen Rechtsstreites

verbunden ist. Aber aus dieser praktischen Ausgestaltung der Haftung zu einer subsidiären erwächst dem Beamten kein Recht, seine Ersatzpflicht von einer ergebnislosen Inanspruchnahme des Dritten abhängig zu machen. Reindl gibt in seinen Erläuterungen zu Art. 13 folgendes Beispiel: Ein Eisenbahnbeamter hat eine Frachtsendung vorschriftswidrig statt dem wirklichen Adressaten einem nicht empfangsberechtigten Dritten ausgehändigt und dadurch den Staat, der dem Absender Ersatz leisten mußte, geschädigt. Wird der Beamte nun deswegen vom Staate in Anspruch genommen, so kann er seine Ersatzpflicht nicht mit der Begründung ablehnen, der Eisenbahnfiskus müsse zunächst an den unberechtigten Empfänger sich halten. Er hat vielmehr ohne weiteres dem Staate Ersatz zu leisten selbstverständlich gegen Abtretung der dem Fiskus gegen jenen Empfänger zustehenden Anspruchs.[99])

Auf die Haftbarkeit ist es ohne Einfluß, wenn die eidliche Verpflichtung des Beamten auf die getreue Erfüllung seiner Obliegenheiten unterblieben ist (Art. 23 Abs. 1 u. 3 BGes.). Nur, wo die Ableistung des Diensteides durch besondere Gesetze ausdrücklich vorgeschrieben ist, wie beispielsweise in Art. 2 des Ausführungsgesetzes zum Gerichtsverfassungsgesetze in Ansehung des Richteramts ist auch diese Voraussetzung für die Haftbarkeit.

VII. Kapitel.

Vererbung und Verjährung der Ersatzverbindlichkeit.

Die Verpflichtung des Beamten zum Ersatze eines dem Staate in Verletzung einer Amtspflicht zugefügten Schadens geht mit seinem Tode auf seine Erben über.[100]) Es folgt dies aus § 1967 des BGB. Die Ersatzverpflichtung bildet eine vermögensrechtliche Verbindlichkeit des Erblassers. Voraussetzung ist nur, daß sie im Zeitpunkt des Erbfalles bereits begründet ist. Der Erbe haftet für die Ersatzverbindlichkeit grundsätzlich unbeschränkt, also sowohl mit dem ererbten als mit dem eigenen Vermögen. Sind mehrere Erben vorhanden, so haften sie als Gesamtschuldner (§ 2058—2060 BGB.). Der Erbe kann aber seine Haftung auf den Nachlaß beschränken, wenn er rechtzeitig und ordnungsgemäß von den Mitteln zur Beschränkung der Haftung für Nachlaßverbindlichkeiten Gebrauch macht. Als solche kommen in Frage die Herbeiführung des Nachlaßkonkurses (§ 214—235 der Konkursordnung), die Nachlaßverwaltung (§ 1975—1989 BGB.), das Aufgebot der Nachlaßgläubiger (§ 1970—1974 BGB.) und die Feststellung der Dürftigkeit des Nachlasses (§ 1990—1992 BGB.).

Hinsichtlich der Verjährung bestimmt das Gesetz in Art. 13 Abs. 3 Satz 1:

> Der Anspruch des Staates auf Schadensersatz verjährt in drei Jahren von dem Zeitpunkte an, in dem eine zur Geltendmachung des Anspruchs zuständige Behörde von dem Schaden und der Person

[99]) Vgl. § 255 BGB. und oben S. 41.

[100]) Vgl. auch Erkenntnis des Gerichtshofs für Kompetenzkonflikte vom 4. Juli 1905, Gesetz- und Verordnungsblatt S. 349; Staudinger Anm. IV 2 c a zu § 1922 BGB.

des ersatzpflichtigen Beamten Kenntnis erlangt hat, ohne Rücksicht auf diese Kenntnis in 30 Jahren von der Begehung der Handlung an.

Bei der Regelung der Verjährung ist das Gesetz den Vorschriften des § 852 Abs. 1 des BGB. gefolgt. Die Regel bildet eine Verjährungsfrist von drei Jahren. Der Beginn der Verjährung ist verschieden, je nachdem es sich um einen Fall der unmittelbaren oder mittelbaren Schädigung handelt. Damit im ersteren Falle die Frist in Lauf gesetzt werden kann, ist Voraussetzung, daß der Staat bezw. die zur Geltendmachung des Anspruchs zuständige Behörde sowohl von dem Schaden wie von der Person des ersatzpflichtigen Beamten Kenntnis erlangt hat. Die Kenntnis bezüglich des Schadens braucht sich nicht auch auf dessen Umfang zu erstrecken. Die Kenntnis von der Person des Beamten muß soweit reichen, daß auf Grund des der Behörde bekannten Materials ein Anspruch gegen einen bestimmten Beamten erhoben werden kann. Sie muß insbesondere auch die Tatsachen umfassen, die ein schuldhaftes Verhalten begründen.

Hat die zuständige Behörde weder von dem Schaden noch der Person des Ersatzpflichtigen oder nur von einer der beiden Voraussetzungen Kenntnis, so greift die gewöhnliche dreißigjährige Verjährung (§ 195) Platz. In In diesem Falle beginnt die Frist mit dem Zeitpunkte der Entstehung des Ersatzanspruches d. h. der Begehung der pflichtwidrigen Handlung oder Unterlassung (§ 198 BGB.).

Ist der Anspruch des Staates verjährt, so ist der Beamte berechtigt, die Ersatzleistung zu verweigern (§ 222 Abs. 1). Hat er jedoch trotz Kenntnis oder in Unkenntnis der Verjährung den Schaden ersetzt oder Sicherheit geleistet, so kann er das Geleistete nicht zurückfordern (§ 222 Abs. 2).

Für die Berechnung der Fristen gelten die Bestimmungen der §§ 187, 188 Abs. 2 BGB., ebenso für die Hemmung und Unterbrechung der Verjährung die Vorschriften der §§ 202, 203, 205, 207, 208—218 BGB.

Hat der ersatzpflichtige Beamte durch die Pflichtverletzung etwas auf Kosten des Staates erlangt z. B. staatliche Gelder durch Unterschlagung, so ist er auch nach Vollendung der Verjährung entsprechend den Vorschriften über die Herausgabe einer ungerechtfertigten Bereicherung (§ 812 ff. BGB.) verpflichtet. Dieser Anspruch unterliegt der ordentlichen dreißigjährigen Verjährung, die mit der Erlangung der Bereicherung beginnt (Art. 13 Abs. 2 BGes., § 852 Abs. 2 BGB.).

Hat ferner der Beamte durch seine pflichtwidrige Handlung eine Forderung gegen den Staat erlangt z. B. durch wissentlich falsche Angaben einen Anspruch auf höhere Tagegelder oder Reisekosten, so kann der Staat die Erfüllung verweigern und zwar auch dann, wenn der Anspruch auf Aufhebung der Forderung verjährt ist (Art. 13 Abs. 2 BGes., § 853 des BGB.).

VIII. Kapitel.

Der Regreßanspruch des Staates insbesondere.

In allen Fällen, in denen der Staat durch die Pflichtverletzung eines Beamten rechtlich verpflichtet ist, einem Dritten Schadensersatz zu

leisten, ist er seinerseits berechtigt, auf den Beamten zu seiner Schadloshaltung zurückzugreifen. Die rechtliche Natur dieses Regreßanspruches ist bereits oben[101]) einer näheren Betrachtung unterzogen worden.

Die Voraussetzungen für seine Entstehung sind die gleichen wie im Falle unmittelbarer Schädigung. Nicht ist jedoch Erfordernis, daß der Fiskus von dem unmittelbar geschädigten Dritten bereits in Anspruch genommen ist und daß er diesen bereits entschädigt hat. Es genügt, wenn dem Dritten ein solcher Anspruch erwachsen ist. Denn damit ist auch der Schaden für den Staat entstanden. In der Praxis allerdings wird der Staat seinen Anspruch gegen den Beamten erst geltend machen, wenn durch Anerkenntnis dem verletzten Dritten gegenüber oder durch rechtskräftige Feststellung seine (des Staates) Verpflichtung feststeht.

Der Regreßanspruch geht auf Ersatz alles dessen, was der Staat dem Dritten hat leisten müssen. Deshalb treffen den Beamten auch die etwaigen Kosten eines Rechtsstreites des Staates mit dem Dritten, vorausgesetzt, daß der Staat unterlegen und diesen kein Verschulden hinsichtlich der Entstehung und Führung des Prozesses trifft. Hat der Staat den Anspruch des Dritten ohne Grund bestritten, so hat er die Kosten des Prozesses selbst zu tragen. Ist der Beamte infolge einer Streitverkündung des Staates oder aus freien Stücken dem Prozesse als Nebenintervenient beigetreten, so fallen ihm schon aus diesem Grunde beim Obsiegen des Dritten die Kosten zur Last, die durch die Nebenintervention entstanden sind.

Im übrigen gelten besonders bezüglich der Verjährung die im Vorausgehenden dargelegten Bestimmungen. Nur bezüglich des Beginnes der Verjährung trifft das Gesetz in Abs. 3 Satz 2 des Art. 13 in Anlehnung an Art. 60 Abs. 4 Satz 2 des AG. z. BGB. eine abweichende Anordnuung. Sie beginnt mit dem Zeitpunkte, in dem die Ersatzpflicht des Staates dem unmittelbar geschädigten Dritten gegenüber anerkannt oder rechtskräftig festgestellt ist.

II. Abschnitt.

Die Geltendmachung der Schadenshaftung.

Vorbemerkung.

Leistet der Beamte nicht freiwillig Ersatz, so stehen dem Staate zur Befriedigung seines Anspruches folgende Wege offen.

Zunächst hat der Fiskus die Möglichkeit seinen Ersatzanspruch gegen den Anspruch des Beamten auf Gehalt oder Pension aufzurechnen. Das Recht hierzu und zwar zur unbeschränkten Aufrechnung gibt ihm Art. 12 des AG. zu BGB., der vom Beamtengesetze unberührt geblieben ist. Will der Beamte die Aufrechnungsbefugnis des Staates nicht anerkennen, so kann er vom Fiskus den von seinem Gehalt oder seiner Pension einbehaltenen Betrag zurückverlangen. Dazu steht ihm auf Grund des Art. 176 des BGes. der Rechtsweg offen.

---

[101]) S. 12 ff.

Der Staat kann aber auch unter Verzicht auf Aufrechnung direkt gegen den Beamten seinen Anspruch geltend machen. Den ordentlichen Rechtsweg kann er zu diesem Zwecke nur dann beschreiten, wenn durch ausdrückliche, gesetzliche Bestimmung dies vorgesehen ist. Denn der Anspruch ist als öffentlichrechtlicher der gerichtlichen Zuständigkeit entzogen. Ist eine solche Bestimmung nicht getroffen, so bleibt nur die Verfolgung des Anspruchs im Verwaltungswege übrig. Der bayerische Gesetzgeber hat den Zivilrechtsweg als Mittel zur Verwirklichung seines Ersatzanspruches abgelehnt.[102]) Er hat vielmehr ein eigenes Verwaltungsverfahren, das sogen. Ersatzzuweisungsverfahren eingerichtet. Es liegt, wie die Motive hervorheben, zumeist im Interesse des Beamten, wenn der Schadensfall, bevor es zu einem in der Oeffentlichkeit sich abspielenden und mit größeren Kosten verknüpften Prozeß kommt, in einem einfachen Verwaltungsverfahren gewürdigt wird. Es ist aber andererseits auch ein Interesse des Staates nicht zu verkennen, der auf diese Weise rasch zu einem vollstreckbaren Bescheide kommt und den Beamten in dem erst in zweiter Linie vorgesehenen Zivilrechtsweg in die Rolle des Klägers drängt.[103])

Bevor auf die Darstellung des geltenden Rechtes eingegangen wird, ist es notwendig, einen Blick auf den Rechtszustand vor dem Beamtengesetze zu werfen. Denn das neue Recht ist nichts anderes als die Fortbildung des früheren.

I. Kapitel.

Geschichtliche Entwickelung.

1. Der administrative Rechnungsprozeß.

Vorschriften, die sich mit der Geltendmachung staatlicher Ersatzansprüche und dem dabei zu beobachtenden Verfahren befassen, finden sich zuerst bezüglich der mit staatlicher Vermögensverwaltung betrauten Beamten. Es handelte sich um Streitigkeiten, die aus Anlaß der Rechnungsstellung über deren Richtigkeit und Rechnungsmäßigkeit (Komptabilität) entstanden.

Die Hofratsordnung vom 2. Juni 1750 und gleichlautend die neu verbesserte Hofratsordnung vom 16. August 1779[104]) bestimmte in Art. III § 8

> In liquiden Kammern- und Landschaftsgefällen, soll der Hofrat[105]) keinen Prozeß gestatten, viel weniger denen Beamten in derselben Einbringung mittels inhibition oder sonst Einhalt erzeigen, sondern vielmehr selbst auf Ersuchen die Exekution befördern helfen. Wo sich aber dergleichen Sachen auf den Rechtsweg qualifizieren, soll zuforderst mit der Kammer und respective der Landschaft daraus kom-

[102]) Wollte mit der Fassung des Art. 179, so kann die zuständige Behörde beschließen", worauf die Motive schließen lassen, zum Ausdruck gebracht werden, daß nebenher der Staat seinen Ersatzanspruch auch auf dem Rechtsweg verfolgen kann, so wäre die Anschauung des Gesetzgebers unrichtig. Denn dazu hätte es aus dem oben angegebenen Grunde einer ausdrücklichen Bestimmung bedurft. Es kann aber damit auch beabsichtigt gewesen sein, wie es schon in Art. 13 geschehen ist, die Geltendmachung des Ersatzanspruches als im Ermessen der Behörde liegend zu bezeichnen.

[103]) Vgl. Freilinger in der Zeitschrift für Rechtspflege in Bayern 1908 S. 407 ff.

[104]) Döllinger, Verordnungssammlung Bd. 18 S. 22, 43.

[105]) eine kollegiale Justizstelle; vgl. Seydel Bd. I S. 19.

munizieret und ehe dieses geschehen, auf die bloße Narrata der klagenden Partei kein Inestand oder sonst etwas Verfängliches erkannt werden.

In § 5 der Hofkammerordnung von 1779 war vorgeschrieben:[106]) „Wenn ein zur Zahlung eines Rezesses verurteilter Diener die Rezeßsache bei den Justizdikasterien anhängig machen würde, so soll, wenn der Reliquiarius seinen Rückstand ad cameram bezahlt haben würde, das Kameralinteresse durch den Kammerfiskal vertreten, wo sich aber durch Urteil und Recht eine Rückbezahlung an den Reliquiarius gegen die Kammeralmeinung ergeben würde, diese Rückzahlung sogleich bei Vermeidung der landesherrlichen Ungnade nach Maßgabe des richterlichen Bescheids von der Hofkammer bewirkt werden."

Ferner hieß es in Kapitel I § 12 Nr. 8 der bayer. Gerichtsordnung von 1753:

(es) „gehören auch kurfürstliche Beamte . . . . . in Rechnungs- und anderen Cameralsachen ganz allein unter die Hofkammer[107]) und es haben sich die Justizdikasterien nicht einzumischen, wenn nicht die Untersuchung zugleich Partei- oder Polizeisachen mitberührt."

Eine Novelle hierzu vom 25. August 1815 bestimmte:

„Das Quantum eines bestehenden Rechnungsrestes hinein oder heraus kann von niemand als von den obersten Rechnungsbehörden und in oberster Instanz von dem königlichen obersten Rechnungshof abgeurteilt werden. Allein für Gegenforderungen des Beamten aus privatrechtlichen Gründen, wobei jedoch das liquidum mit dem illiquido nicht vermischt werden darf, kann die Justiz bei den Zivilgerichten nicht verweigert werden."

Damit war die Entscheidung von Rechnungsstreitigkeiten, die hauptsächlich den Ersatz von Kassaabgängen und Defekten der Materialverwaltungen betrafen, den Gerichten entzogen und der dem Rechnungsbeamten übergeordneten Finanzstelle zugewiesen.

Die angeführten Vorschriften besaßen lediglich für die Landesteile diesseits des Rheins Geltung. In der Pfalz war nach dem dort geltenden französischen Rechte die Feststellung der Haftbarkeit rechnungspflichtiger Staatsdiener (comptables) gleichfalls eine Verwaltungssache. Streitigkeiten zwischen den Verwaltungen und den Rechnungsbeamten waren vom Finanzminister vorbehaltlich der Beschwerde an den Staatsrat zu entscheiden.[108])

An diesen Grundsätzen wurde auch nichts geändert, als die sogen. primitive Revision der Finanzrechnungen den Kreisregierungen und den übrigen Zentralstellen und die Superrevision einem obersten Rechnungshofe übertragen wurde. Die Verordnung vom 20. Oktober 1812, die Errichtung und Bildung des obersten Rechnungshofes betr.[109]), erklärte in § 7 Ziff. b und c, daß diesem „die endliche Bescheidung der gefaßten und beantworteten Rechnungsbedenken" sowie „die Aufsicht über die jährlichen

[106]) Vgl. Seydel I S. 605 f.
[107]) Die damalige oberste Finanzstelle (Seydel I S. 29).
[108]) Seydel I S. 609 und Anm. 83.
[109]) Regierungsblatt 1812 S. 1785 ff.

Finalabrechnungen der Beamten und über die damit in Verbindung stehende unnachsichtliche Beibringung der sich ergebenden Rechnungsbestände" obliege. Die Verordnung vom 11. Januar 1826, das Finanzrechnungswesen für das Königreich betr.[110]), besagte in § 32: „Gegen die Definitivbeschlüsse der Abrechnungsstellen ist kein anderer Rekurs als an den obersten Rechnungshof zulässig" und in § 57 Abs. 2: „Der oberste Rechnungshof gibt über die definitive Erledigung des Abrechnungsaktes und die eingelegten Rekurse nach Komptabilitätsgesetzen und -normen die letzte Bescheidserteilung, welche exekutive Kraft hat."

Die Zuständigkeit der Rechnungsbehörden beschränkte sich auf die rechnungsmäßige Prüfung d. h. auf die Untersuchung, ob die über die Rechnungsmäßigkeit (Komptabilität) bestehenden Vorschriften eingehalten sind.[111]) Die Frage, ob dem Beamten eine Pflichtwidrigkeit zur Last fällt, ob ihn ein Verschulden trifft, war nicht Gegenstand der Prüfung und Entscheidung. Dies geht aus der letzterwähnten Bestimmung der Verordnung vom 11. Januar 1826 und aus dem Reskripte des Staatsministeriums des Innern vom 14. Februar 1834, die Kompetenz bei Rekursen gegen die ausgesprochene Haftung für Kassenabgänge betr.[112]) hervor, wo es u. a. heißt: „. . . . indem die Beurteilung der Frage, ob und inwiefern sich ein Beamter im Gegenhalte seiner Dienstinstruktion pflichtwidrige Handlungen hat zuschulden kommen lassen und haftverbindlich sei, in das Gebiet der Administration, nicht in jenes der Rechnungsrevisionsinstanz gehöre, vielmehr im Rechnungsverfahren nach den bestehenden Komptabilitätsgrundsätzen bloß darüber erkannt werden könne, ob und inwieweit ein Rechnungsbeamter von den vorgesetzten Administrativbehörden ermächtigt sei, die ihm anvertrauten Gelder zu verwenden und sei es auf Verlust und Abgang oder auf welche andere Rubrik immer, in Rechnungsausgabe zu stellen."

Bald aber erfuhr diese Zuständigkeit eine Erweiterung. Das Rechnungsverfahren wurde ausgedehnt auf die Frage, ob der Rechnungssteller für Beträge, die er hätte einnehmen sollen, aber nicht eingenommen hat, und für Ausgaben, die er gemacht, jedoch hätte unterlassen sollen, haftbar zu machen sei. Die Rechnungsbehörde befaßte sich nun auch mit der Feststellung eines nach dieser Richtung hin etwa gegebenen Verschuldens des Beamten. So besagte ein Staatsratsbeschluß vom 5. Februar 1838: „Den Administrativstellen steht die Befugnis, von den Gebrechen, die sich ein Rechnungs- oder überhaupt ein Kameralbeamter in der Verwaltung seines Amtes zuschulden kommen lassen, Kognition zu nehmen und über die Verbindlichkeit zum Ersatz des hieraus entstandenen Schadens abzuurteilen, ungezweifelt zu."

---

[110]) Weber, Gesetz- und Verordnungssammlung Bd. II S. 327.

[111]) Es war zu prüfen, ob der Rechnungssteller alle von ihm gemachten Einnahmen auch in Rechnung gestellt, sowie alle von ihm aufgeführten Ausgaben auch wirklich geleistet hat, ob die für bestimmte Zwecke vorgesehenen Summen nicht anderen, fremdartigen Zwecken zugeführt wurden, ferner, ob die zu einer Ausgabe erforderliche Ermächtigung der vorgesetzten Behörde vorgelegen hat. Vgl. die Entschließung vom 2. März 1819, die Instruktion über die Zahlungsbefugnis der Aerarialkassen und Aemter des Reiches betr.

[112]) Döllinger Bd. XI S. 899.

So sehr die Heranziehung jener Verschuldensfrage der Natur eines Rechnungsprozesses entgegen war, so erklärlich ist andrerseits dieser Vorgang. Die Stelle, die über die Rechnungsablage zu entscheiden hatte, war gleichzeitig die dem Beamten vorgesetzte und die Aufsicht über seine Geschäftsführung übende Behörde. Als solche befaßte sie sich naturgemäß auch mit der Untersuchung einer eventuell vorliegenden Pflichtwidrigkeit. Daß sie diese gleichzeitig und in Verbindung mit dem Rechnungsverfahren vornahm, lag sehr nahe. So erklärt es sich, daß in dem Rechnungsbescheide neben dem Ergebnis der eigentlichen Rechnungsprüfung auch die Feststellung einer bei der Rechnungsrevision etwa entdeckten Pflichtwidrigkeit und der Verpflichtung zum Ersatze des daraus entstandenen Schadens erscheint. Die mit der Bescheidserteilung verbundene „exekutive Kraft" erstreckte sich dann auch auf diese Feststellungen.

2. Anwendung des administrativen Rechnungsprozesses auf andere Beamte.

Der so gestaltete administrative Rechnungsprozeß blieb nicht beschränkt auf staatliche Kassa- und Materialverwalter und deren Kassa- und Materialdefekte. Sein Verfahren wurde gewohnheitsrechtlich auch auf andere Pflichtwidrigkeiten der staatlichen Finanzbeamten und auf andre Nichtrechnungsbeamte ausgedehnt. Es waren dies in der Hauptsache jene Beamte, denen die Besorgung wirtschaftlicher Angelegenheiten des Staates übertragen war. Dagegen war das Ersatzzuweisungsverfahren in allen Fällen ausgeschlossen, in denen der Beamte in Ausübung oder in Veranlassung der Ausübung der ihm anvertrauten öffentlichen Gewalt seine Amtspflicht verletzt und den Staat unmittelbar geschädigt hatte und wo der Staat auf Grund des Art. 60 Abs. 4 des AG. z. BGB. für den ihm mittelbar zugefügten Schaden den Beamten verantwortlich machen wollte. In solchen Fällen war der Staat ausschließlich auf den Zivilrechtsweg angewiesen.

Wo aber das Rechnungsprozeßverfahren Anwendung fand, konnte selbstverständlich die Entscheidung nicht nach Komptabilitätsgrundsätzen erfolgen. Die zuständige Verwaltungsbehörde prüfte vielmehr das Verhalten des Beamten auf das Vorliegen eines dienstlichen Verschuldens und setzte gegebenenfalls dessen Ersatzpflicht nach Umfang und Betrag fest. Die so ergangenen Beschlüsse waren vollstreckbar. Als Beispiel mag das Verfahren dienen, das in dem Verwaltungszweige, der weitaus die meisten Haftungsfälle aufzuweisen hat, nämlich in der Verkehrsverwaltung beobachtet wurde. In dem hier einschlägigen § 30 der Allgemeinen Dienstvorschriften für die Angehörigen der K. B. Verkehrsanstalten vom 1. Juni 1885 heißt es in Ziff. 2: „Ueber die Frage des Bestehens einer Ersatzverbindlichkeit wird in jedem einzelnen Fall innerhalb gegebener Zuständigkeit auf Grund vorheriger Feststellung der in Betracht kommenden tatsächlichen wie rechtlichen Verhältnisse Entschließung erlassen und hierin Gegenstand und Umfang der Ersatzverbindlichkeit, sowie die Person des Ersatzpflichtigen festgestellt." Sodann hat „der als ersatzpflichtig Bezeichnete die bestimmte Erklärung abzugeben, ob er die ihm zugewiesene Ersatz-

pflicht anerkennt oder nicht." „. . . . . Letzterenfalls wird von der K. Generaldirektion oder, wenn deren Bescheid nicht anerkannt wird, von dem K. Staatsministerium des K. Hauses und des Aeußern über die vorgebrachten Gründe der Haftablehnung Entscheidung erlassen. Wird die Haftzuweisung bestätigt, so kann die Tilgung des betreffenden Ersatzpostens durch Gehaltsabzüge sofort verfügt werden."

3. Die Zulässigkeit des Rechtsweges gegen den administrativen Haftungsbescheid.

Die Zuständigkeit der Verwaltungsbehörde bei dem administrativen Rechnungsprozesse war keine ausschließliche. Aus dem oben erwähnten § 5 der Hofkammerordnung von 1779 läßt sich entnehmen, daß gegenüber dem Verwaltungsbescheide der Rechtsweg zugelassen war. Unter welchen Voraussetzungen gibt allerdings die Vorschrift nicht an. Doch wird aus dem Abs. 2 der angeführten Novelle zur bayerischen Gerichtsordnung gefolgert werden können, daß privatrechtliche Verhältnisse in Frage stehen mußten.

Der Praxis war es vorbehalten hier im einzelnen die Grundsätze auszubilden. Unter Berufung auf die mehrfach erwähnten gesetzlichen Vorschriften hatte sie dem Rechnungsbeamten gegen den administrativen Haftungsbescheid die Betretung des Rechtsweges gestattet. Aus privatrechtlichen Gründen konnten Ansprüche auf Befreiung von der durch die Entscheidung der Verwaltungsbehörde auferlegten Haftung und auf Rückerstattung des auf Grund dieser Entscheidung Gezahlten bei den Zivilgerichten geltend gemacht werden.[113]) Der Administrativbeschluß wurde, wie ein Erkenntnis des bayerischen Gerichtshofes für Kompetenzkonflikte vom 17. Dezember 1881 besagt, nicht nach seinem ganzen Umfange sondern nur nach seiner privatrechtlichen Seite und nur insoweit der richterlichen Kognition unterworfen als er auf der Annahme eines zivilrechtlichen Verschuldens auf seiten des klagenden Beamten beruhte. Nicht durfte einer Prüfung unterzogen werden, ob die Verwaltungsbehörde nach zivilrechtlichen Grundsätzen die staatliche Ersatzforderung begründet und dargetan habe (Erkenntnis vom 29. Dez. 1883). Das war jedoch nicht ganz unbestritten. Nach Krais[114]) sollte sich die zivilrechtliche Zuständigkeit nicht nur auf die Frage erstrecken können, ob eine an sich pflichtwidrige Handlung oder Unterlassung auch ein vom Beamten zu vertretendes zivilrechtliches Verschulden darstelle. Der Richter sollte auch zu beurteilen berechtigt sein, ob und in welchem Umfange überhaupt ein Vermögensnachteil eingetreten ist und ob dieser in Kausalzusammenhang mit einer Pflichtwidrigkeit des Beamten stehe.

Wichtiger war die andere Frage, die mit der Gewährung des Rechtsweges noch entstanden war. Es war die, ob auch die Feststellung der Pflichtwidrigkeit der richterlichen Kognition unterstehen sollte. Die Praxis hat sie verneint. Darüber, ob einem Beamten eine pflichtwidrige Handlung

[113]) Vgl. die Erkenntnisse des Gerichtshofes für Kompetenzkonflikte v. 17. Dez. 1881, 29. Dez. 1883, 9. Mai 1900, 17. Nov. 1908 (GVBl.).

[114]) Bl. f. admin. Pr. Bd. 33 S. 69 f.

oder Unterlassung zur Last zu legen sei, sollte nur die Verwaltungsbehörde zu entscheiden haben. Die Gründe hierfür waren folgende: Von der Erkenntnis ausgehend, daß das Verhältnis des Beamten zu seinem Dienstherrn ein Verhältnis des öffentlichen Rechtes sei, wurde die Frage, ob einem Beamten eine pflichtwidrige Handlung oder Unterlassung im Dienste zur Last falle, weil aus diesem Verhältnis heraus zu beurteilen, als eine Frage des öffentlichen Rechts und ihre Entscheidung als ausschließlich in den Bereich der Verwaltung fallend angesehen. An sich würde es nicht gegen die Grundsätze des Prozeßrechts verstoßen haben, wenn der Zivilrichter auch diese dem öffentlichen Rechte angehörende Entstehungstatsache des seiner Zuständigkeit unterworfenen Anspruchs zu prüfen befugt gewesen wäre. Allein das wurde mit der streng durchzuführenden Scheidung der Zuständigkeit zwischen Gerichten und Verwaltungsbehörden als nicht vereinbar gehalten. Hätte man die Beurteilung jener Frage dem Zivilrichter gestattet, so würde das einen Eingriff in das Zuständigkeitsgebiet der Verwaltung bedeutet haben. Es wäre den Gerichten damit gleichsam eine Aufsichtsbefugnis über die Organe der Verwaltung eingeräumt worden und das hätte der „organisationsmäßigen Koordination von Justiz und Verwaltung" direkt widersprochen. Denn beide sollten unabhängig neben einander wirken und es sollten weder die Gerichte in den Wirkungskreis der Verwaltungsbehörden noch diese in den der Gerichte übergreifen dürfen.[115])

Die Betretung des Rechtsweges war schließlich noch davon abhängig gemacht, daß der betreffende Beamte vorher den ihm auferlegten Ersatz oder doch wenigstens Sicherheit hierfür leistete.[116])

4. Vorentscheidung.

In den eben geschilderten Rechtszustand griff nun der § 11 Abs. 2 des Einführungsgesetzes zum Gerichtsverfassungsgesetz vom 27. Januar 1879 ein. Dort war bestimmt, daß die landesgesetzlichen Vorschriften, welche die zivilrechtliche Verfolgung der Beamten von der Vorentscheidung einer besonderen Behörde abhängig machen, mit der Maßgabe unberührt bleiben, daß die Vorentscheidung auf die Feststellung beschränkt ist, ob der Beamte sich einer Ueberschreitung seiner Amtsbefugnisse oder der Unterlassung einer ihm obliegenden Amtshandlung schuldig gemacht habe und daß diese Feststellung durch einen Gerichtshof (Verwaltungsgerichtshof oder Reichsgericht) erfolgen müsse. Ob in Bayern, soweit das rechtsrheinische Gebiet in Frage kam [117]), eine Vorentscheidung im Sinne jenes § 11 des EG. z. GVG. geltendes Recht war, darüber bestand Streit.[118]) Der Grundgedanke, auf dem die Einrichtung der Vorentscheidung beruht, ist jedenfalls derselbe, aus dem heraus schon die bisherige bayerische Praxis die

[115]) Entscheidung des bayer. Verwaltungsgerichtshofes Bd. 13 S. 495 f.

[116]) Vgl. Entscheidung des Gerichtshofs für Kompetenzkonflikte v. 4. Juli 1905.

[117]) Darüber, daß in der Pfalz eine Vorentscheidung im Sinne des § 11 Abs. 2 des EG. z. GVG. erforderlich, bestand kein Zweifel; vgl. Reger-Dyroff, Komm. z. VGG. S. 173 Anm. II.

[118]) Vgl. Krais in Bl. f. admin. Pr. Bd. 33 S. 109 ff., Reger-Dyroff a. a. O. S. 172, Entscheidung des Verwaltungsgerichtshofs Bd. 2 S. 609.

Feststellung der Pflichtwidrigkeit der Verwaltungsbehörde übertragen hatte.[119]) Im einzelnen jener Streitfrage im Rahmen dieses historischen Ueberblicks nachzugehen, würde zu weit führen. Für uns ist maßgebend, daß der bayerische Gesetzgeber das Bestehen einer Vorentscheidung in diesem Sinne angenommen und in Art. 7 Abs. 2 des Verwaltungsgerichtshofsgesetzes vom 8. August 1878 eine dem § 11 Abs. 2 des EG. z. GVG. entsprechende Bestimmung getroffen hatte. Der Verwaltungsgerichtshof sollte in den Fällen, in welchen ein Beamter wegen der in Ausübung seines Amtes oder in Veranlassung der Ausübung seines Amtes vorgenommenen Handlungen strafrechtlich oder zivilrechtlich verfolgt werden sollte, die Vorfrage zu entscheiden berufen sein, ob der Beamte sich einer Ueberschreitung seiner Amtsbefugnisse oder der Unterlassung einer ihm obliegenden Amtshandlung schuldig gemacht hat. Art. 165 Ziff. I des AG. z. BGB. vom 9. Juni 1899 gab dann dieser Vorschrift eine veränderte Fassung, die jetzt noch Geltung besitzt. Sie lautet, soweit sie hier in Betracht kommt, dahin, daß die Vorentscheidung, ob der Beamte sich einer Ueberschreitung seiner Amtsbefugnisse oder der Unterlassung einer ihm obliegenden Amtshandlung schuldig gemacht, der Verwaltungsgerichtshof zu treffen hat, wenn der Beamte wegen des Schadens in Anspruch genommen werden soll, den er durch eine in Ausübung oder in Veranlassung der Ausübung der ihm anvertrauten öffentlichen Gewalt vorgenommene Handlung einem Dritten zugefügt hat. Die Vorentscheidung ist für das Gericht bindend (Art. 7 Abs. 3 des VGH.) und wirkt, wenn der Anspruch gegen den Staat erhoben werden soll, auch für das Verhältnis zwischen dem Staate und dem Beamten (Art. 7 Abs. 4 des VGH.). Bei Beamten der streitigen oder der freiwilligen Gerichtsbarkeit ist eine Vorentscheidung nicht veranlaßt.

Im einzelnen war demnach bei Geltendmachung staatlicher Ersatzansprüche eine Vorentscheidung erforderlich, wenn der Staat da, wo er auf Grund des Art. 60 des AG. z. BGB. den Anspruch des Dritten ohne Vorentscheidungsverfahren und Zivilprozeß befriedigt hatte, Regreß gegen den Beamten nahm. Ferner, wenn der Staat Ersatz des Schadens forderte, den ihm ein Beamter in seiner Eigenschaft als Inhaber obrigkeitlicher Gewalt unmittelbar zugefügt hatte. In diesem Falle wurde von der herrschenden Meinung der Staat als Dritter im Sinne von Art. 7 Abs. 2 Satz 2 des VGH. erachtet.[120])

II. Kapitel.

Das geltende Recht.

Wie das bisherige Recht, so weist auch das Beamtengesetz die Entscheidung über die Haftbarmachung des Beamten für einen dem Staate zugefügten Schaden zunächst der Verwaltungsbehörde zu. Das Verfahren ist nunmehr in seinen Einzelheiten gesetzlich festgelegt und führt die Be-

[119]) Vgl. Seydel I S. 605.

[120]) Reger-Dyroff a. a. O. Anm. 9 zu Art. 7 des VGG., Hiller a. a. O., Krais in Bl. f. admin. Pr. Bd. 55 S. 321 ff.

zeichnung „Verfahren bei Ersatzzuweisungen". Im wesentlichen entspricht es von einigen Verbesserungen abgesehen der bisherigen Praxis.

Ferner sieht auch das Beamtengesetz gegen den Administrativbeschluß die Beschreitung des Rechtsweges vor. Doch hat es hier eine einschneidende Aenderung getroffen. Es beschränkt die richterliche Zuständigkeit nicht auf die Würdigung bloß privatrechtlicher Befreiungsgründe sondern läßt den Rechtsweg sowohl hinsichtlich der Ersatzverbindlichkeit wie der ziffermäßigen Schadensfestsetzung zu.

1. Das Ersatzzuweisungsverfahren.

a) Allgemeines.

Mit der Einrichtung des Ersatzzuweisungsverfahrens für die Verwirklichung der staatlichen Ersatzansprüche ist das Gesetz dem eingangs entwickelten Grundsatz gefolgt, daß öffentlichrechtliche Ansprüche ihre Verwirklichung im Verfahren vor den Verwaltungsbehörden finden.

Das Ersatzzuweisungsverfahren trägt nicht den Charakter eines Disziplinarverfahrens. Der drohende Ersatzanspruch bildet zwar indirekt gleichfalls ein Mittel, um die gehörige Erfüllung der dienstlichen Pflichten zu erzwingen, er ist aber kein unmittelbarer Ausfluß der Disziplinargewalt. Sein Zweck erschöpft sich darin, den Ausgleich in der geminderten staatlichen Vermögensmasse herbeizuführen. Der Zweck des hierzu eingeschlagenen Verfahrens ist, wie die Motive sich ausdrücken, lediglich der, Schaden und Schädiger vorläufig festzustellen und die Ersatzleistung zu sichern. Es findet daher Anwendung nicht nur auf aktive sondern auch auf die in den Ruhestand versetzten und auf entlassene Beamte, vorausgesetzt nur, daß diese zur Zeit der Begründung des Ersatzanspruches noch Beamte waren.

Andrerseits greift das Ersatzzuweisungsverfahren nur insolange Platz, als der Ersatzanspruch gegen den Beamten selbst sich richtet. Es gibt Fälle, wo dies nicht mehr zutrifft. Im Falle des Todes des Beamten richtet sich der staatliche Ersatzanspruch gegen dessen Erben, wenn er im Zeitpunkte des Erbfalles bereits begründet war. In diesem Falle kann die Ersatzpflicht des Erben nicht im Verfahren vor der Verwaltungsbehörde sondern nur im ordentlichen Rechtswege festgestellt werden. Das geht zunächst aus dem Gesetze selbst hervor, das einen administrativen Haftungsbescheid nur in der Richtung gegen den Beamten kennt: „Die zuständige Behörde kann beschließen, daß der Beamte für den Schaden haftbar ist und Ersatz zu leisten hat." Der andere Grund ist der, daß der Anspruch, soweit er nicht mehr gegen den Beamten sondern gegen einen Dritten geht, ganz anderer rechtlicher Natur ist. Der Ersatzanspruch gegen den Beamten ist, weil aus dem öffentlichrechtlichen Dienstverhältnisse hervorgehend, öffentlichrechtlicher Natur und deshalb der Zuständigkeit der Gerichte entzogen. Diese rechtliche Natur streift der Anspruch ab, sobald er sich nicht mehr gegen den Beamten selbst sondern gegen dessen Erben richtet. Jetzt entspringt er nicht mehr unmittelbar jenem Dienstverhältnisse, sondern er beruht auf der Tatsache, daß der Dritte Erbe des Beamten geworden ist und auf dem recht-

lichen Grundsatze, daß der Erbe für die vom Erblasser herrührenden Schulden haftet. Er ist nunmehr rein zivilrechtlicher Natur und kann als solcher nur im ordentlichen Rechtswege verfolgt werden (§ 13 des GVG.). Der Umstand, daß der Anspruch ursprünglich ein öffentlichrechtlicher war [121]) und daß bei seiner Beurteilung teilweise öffentliches Recht anzuwenden ist, ändert hieran nichts.

Auf Grund der Bestimmung in Art. 181 des BGes. findet das Ersatzzuweisungsverfahren auch Anwendung auf die in Art. 25 des BGes. bezeichneten Staatsdienstaspiranten und sonstigen Personen. Dagegen greift es für richterliche Beamte nur insoweit Platz, als sie Hinterlegungsbeamte sind (Art. 183 Ziff. 8 des BGes.). Im übrigen kann eine Ersatzpflicht des Richters nur durch die Gerichte festgestellt werden. Keine Anwendung findet es nach Art. 182 des BGes. auf die Zivilstaatsminister.[122])

Innerhalb dieser persönlichen Begrenzung umfaßt es alle Fälle, in denen Beamte durch vorsätzliche oder fahrlässige Verletzung ihrer Amtspflicht dem Staate einen Schaden zufügen. Es ist nicht wie der frühere administrative Rechnungsprozeß auf Rechnungsdefekte beschränkt. Das Verfahren erstreckt sich auch nicht wie das Defektenverfahren des Reichsbeamtengesetzes in § 134 ff. nur auf die Defekte der staatlichen Kassen und der staatlichen Materialverwaltungen sondern auf alle Fälle von Schädigungen des Staates durch Amtspflichtverletzungen. Es macht keinen Unterschied, ob jene unmittelbar oder mittelbar oder ob sie in Ausübung oder in Veranlassung der Ausübung öffentlicher Gewalt oder bei Besorgung wirtschaftlicher Angelegenheiten herbeigeführt worden sind. Hierin besteht der Unterschied von dem vor dem Beamtengesetz geltenden Ersatzzuweisungsverfahren, das ausgeschlossen war in den Fällen, wo die Schädigung in Ausübung oder in Veranlassung der Ausübung öffentlicher Gewalt geschah, und wo der Staat für den ihm mittelbar zugefügten Schaden Regreß gegen den Beamten nahm.

Im einzelnen gestaltet sich das Verfahren folgendermaßen:

b) Der administrative Haftungsbescheid.

Ist durch eine Pflichtverletzung eines Beamten dem Staate ein Schaden zugefügt worden, so wird die für den betreffenden Haftungsfall zuständige Behörde zunächst die in Frage kommenden tatsächlichen und rechtlichen Verhältnisse feststellen. Sie wird insbesondere zu prüfen haben, ob der betreffende Beamte die Amtspflichtverletzung schuldhaft begangen hat, ob zwischen dieser und dem eingetretenen Schaden der notwendige Kausalzusammenhang besteht und auf welche Höhe der Schaden sich beläuft. Daß dabei dem Beamten Gelegenheit gegeben wird, zur Sache sich zu äußern, ist im Gesetze nicht ausdrücklich hervorgehoben, aber wohl selbstverständlich. Ist der Sachverhalt aufgeklärt, so hat nach Art. 179 Abs. 1 des BGes. die zuständige Behörde beschlußmäßig auszusprechen, daß der Beamte für den Schaden haftbar ist und daß er in dieser oder jener Höhe dem Staate Ersatz zu leisten hat.

[121]) Vgl. oben S. 3.
[122]) Vgl. oben S. 21.

Welche Behörde zur Einleitung des Ersatzzuweisungsverfahrens und zur Beschlußfassung zuständig ist, läßt sich allgemein nicht bestimmen.[123]) Es ist nicht stets die unmittelbar vorgesetzte Dienstbehörde sondern die Behörde, zu deren Geschäftskreis nach den für die einzelnen Verwaltungszweige bestehenden Zuständigkeitsvorschriften die Geltendmachung von Ersatzansprüchen gehört.[124]) Darnach kann allerdings die zuständige Behörde mit der vorgesetzten Dienstbehörde zusammenfallen. So hat im Bereiche der Post- und Telegraphenverwaltung hinsichtlich des Personals des Ministeriums dieses, hinsichtlich des übrigen Personals die vorgesetzte Oberpostdirektion die Ersatzzuweisungen zu behandeln.[125]) Zuständig ist, wie der Vertreter der Staatsregierung in den Ausschußverhandlungen der Abgeordnetenkammer erklärt hat, jene Behörde, welche gerade in diesem Falle die besondere Aufsicht auszuüben hat. Untersteht beispielsweise eine Kasse der Aufsicht der Rechnungskammer[126]), so ist der Haftungsbescheid von dieser zu erlassen. Im Bereiche der Staatseisenbahnverwaltung ist hinsichtlich des Personals des Verkehrsministeriums dieses, hinsichtlich des übrigen Personals sind, soweit es sich um „Unregelmäßigkeiten im Kassen- und Rechnungsdienst" handelt, die Eisenbahndirektionen, sonst teils die Eisenbahninspektionen teils äußere Dienststellen zuständig.[127])

Der von der zuständigen Behörde zu erlassende Beschluß ist mit Gründen zu versehen und dem Beamten zu eröffnen. Das Gesetz spricht ausdrücklich von „eröffnen". Es ist also keine Zustellung des Bescheids an den Beamten erforderlich; es genügt, wenn ihm von diesem unter Mitteilung der Gründe etwa zu Protokoll Kenntnis gegeben wird. Von einer förmlichen Zustellung wurde, wie aus den Ausschußverhandlungen der Abgeordnetenkammer hervorgeht, deshalb abgesehen, weil dies mit Rücksicht auf die oft sehr zahlreichen, unbedeutenden Haftungsfälle, besonders im Bereiche der Verkehrsverwaltung eine nicht zu rechtfertigende Ueberlastung mit Schreibwerk und großen Zeitverlust bedeuten würde. Um jedoch den Interessen des Beamten Rechnung zu tragen, sieht das Gesetz in Art. 179 Abs. 2 vor, daß diesem auf Verlangen eine Abschrift des Beschlusses zu behändigen ist.

Der Beamte kann bei dem Beschlusse sich beruhigen. Es steht ihm aber auch die Beschwerde dagegen im administrativen Instanzenzuge offen. Ueber dieses Recht ist der Beamte bei der Eröffnung des Beschlusses ausdrücklich zu belehren (Art. 179 Abs. 2). Dazu wird eine Mitteilung über die

---

[123]) Für die Reichsbeamten ist in dieser Beziehung die Zuständigkeit für den gesamten Umfang der Reichsverwaltung in Gestalt eines Zuständigkeitsverzeichnisses geordnet. Vgl. die Verordnung vom 27. Dez. 99 RGBl. S. 730 ff.

[124]) Vgl. hierher Art. 201 Abs. 2 des BGes.

[125]) Vgl. die Zuständigkeitsordnung für die Verkehrsanstalten vom 16. Febr. 1909 (Verk.-Min.-Bl. S. 105 ff.) § 8 Ziff. 27, § 9 Ziff. 25. (Vgl. auch GVBl. S. 175 ff.)

[126]) Die Rechnungskammer besteht z. B. für die Zentralstaatskasse, das Hauptmünzamt, für die Kassenverwaltungen der Strafanstalten als besondere Rechnungsprüfungsstelle (Verordnung vom 11. Januar 1826).

[127]) Vgl. die in Anm. 125 angegebene Zuständigkeitsordnung § 1 Ziff. 28, § 2 Ziff. 31 u. § 5 Ziff. 12.

Art und die Frist der Beschwerdeeinlegung gehören. Was die Zuständigkeit zur Entscheidung über die Beschwerde anlangt, so gilt auch hier das oben Bemerkte. Es sind die für die einzelnen Verwaltungszweige erlassenen Zuständigkeitsbestimmungen maßgebend. Hat wie bei den Beamten des Verkehrsministeriums die oberste Instanz bereits entschieden, so entfällt selbstverständlich das Beschwerderecht; denn eine weitere Instanz ist nicht vorhanden.

Die Einlegung der Beschwerde ist an eine Frist gebunden. Sie beträgt zwei Wochen vom Tage der Eröffnung [128]) des Beschlusses an. Für ihre Berechnung sind die Vorschriften in § 222 der ZPO. und §§ 187 Abs. 2, 188 Abs. 2 des BGB. maßgebend.[129])

Ueber Form und Inhalt der Beschwerde enthält das Gesetz keine Bestimmungen. Sie kann also mündlich oder schriftlich oder zu Protokoll entweder bei der Behörde, welche den Haftungsbescheid erlassen hat, oder bei derjenigen, welcher die Entscheidung über die Beschwerde zusteht, angebracht werden. Einen bestimmten Antrag oder die Angabe von Gründen braucht die Beschwerde nicht zu enthalten. Sie muß nur genügend erkennen lassen, daß die Entscheidung einer höheren Instanz angerufen werden will. Daß die Beschwerdeeinlegung auch durch einen gehörig bevollmächtigten Vertreter, etwa einen Rechtsanwalt, erfolgen kann, wird keinem Bedenken unterliegen.

Aufschiebende Wirkung kommt der Beschwerde nicht zu.[130])

c) Vorentscheidung.

Was die Vorentscheidung als Voraussetzung für die Geltendmachung des staatlichen Ersatzanspruches anlangt, so hat das Beamtengesetz eine ganz wesentliche Aenderung herbeigeführt.[131])

Vorentscheidung in unserem Sinne bedeutet eine Entscheidung der Verwaltungsbehörde über die Pflichtwidrigkeit einer dienstlichen Handlung als präjudizielles Erfordernis für einen künftigen Zivilprozeß. Ihre Existenz ist, wie im geschichtlichen Ueberblick bei der Erörterung über die Zulässigkeit des Rechtsweges gegen den administrativen Haftungsbescheid [132]) ausgeführt worden ist, begründet in der Scheidung der Zuständigkeit zwischen Gericht und Verwaltungsbehörde. Der Zivilrichter soll bei der Entscheidung über einen gegen den Beamten aus einer Amtspflichtverletzung hergeleiteten Ersatzanspruch die Frage des dienstlichen Verschuldens, obwohl sie Entstehungstatsache des seiner Beurteilung unterworfenen Anspruches ist, nicht selbständig prüfen können sondern muß sie der Verwaltungsbehörde bezw. dem Verwaltungsgerichtshof als ausschließlich in ihren Zuständigkeitsbereich fallend überlassen. Daraus folgt, daß von einer Vorentscheidung immer nur da die Rede sein kann, wo auf dem ordentlichen

[128]) Nicht der Behändigung der Beschlußabschrift.
[129]) Der Tag der Eröffnung wird mitgerechnet.
[130]) Vgl. jedoch S. 58.
[131]) A. A. Hiller a. a. O., Piloty in Seydel-Neuausgabe Bd. I S. 444.
[132]) Vgl. oben S. 49 f.

Rechtsweg gegen den Beamten vorgegangen, wo dieser wegen Schadensersatzes gerichtlich in Anspruch genommen wird. Dies geht überdies auch aus § 11 des EG. z. GVG., auf den die landesrechtliche Regelung der Vorentscheidung in Art. 7 des Verwaltungsgerichtshofsgesetzes sich gründet, unzweideutig hervor. Die Reichsgesetzgebung hat hier jene Fälle im Auge, wo öffentliche Beamte wegen ihrer in Ausübung ihres Amtes vorgenommenen Handlungen straf- oder zivilrechtlich, d. i. zivilgerichtlich verfolgt werden sollen. In diesem eingeschränkten Sinne einer gerichtlichen Inanspruchnahme ist auch die an sich allgemein gehaltene Fassung des Art. 7 Abs. 2 des Verwaltungsgerichtshofsgesetzes „wenn ein Beamter in Anspruch genommen werden soll" zu verstehen. Für eine Vorentscheidung ist daher da kein Raum, wo nicht die Gerichte sondern die Verwaltungsbehörden mit der Entscheidung über den Ersatzanspruch sich zu befassen haben. Das Verlangen nach einer Vorentscheidung wäre hier innerlich vollständig unbegründet.

Diese Erwägungen führen zu dem Schlusse, daß in dem administrativen Ersatzzuweisungsverfahren, wie es das Beamtengesetz geregelt hat, eine Vorentscheidung niemals Platz greifen kann. Denn dieses Verfahren ist kein gerichtliches sondern ein rein administratives. Der Ersatzanspruch wird hier nicht im zivilgerichtlichen sondern im Verwaltungsverfahren gegen den Beamten verfolgt. Und zwar findet nach dem Beamtengesetze dieses Verfahren auf alle Fälle Anwendung, wo der Staat den Beamten wegen einer ihm zugefügten Schädigung verantwortlich machen will. Daher kann eine Vorentscheidung auch in den Fällen nicht mehr Platz greifen, wo dies nach dem bisherigen Rechte der Fall war, also da, wo der Beamte in Ausübung oder in Veranlassung der Ausübung ihm anvertrauter öffentlicher Gewalt unmittelbar oder mittelbar den Staat geschädigt hat. Hier war nach dem früheren Rechte eine Vorentscheidung deshalb erforderlich, weil der Staat seinen Anspruch nur auf dem Zivilrechtsweg verfolgen konnte.[133]) Diese Fälle sind nunmehr in den Geltungsbereich des Ersatzzuweisungsverfahrens einbezogen.

Das Erfordernis einer Vorentscheidung kann auch nicht mit dem Hinweise auf den gegen den administrativen Haftungsbescheid zugelassenen Rechtsweg begründet werden. Denn hier handelt es sich nicht um Verfolgung öffentlicher Beamter sondern umgekehrt um Geltendmachung von Ansprüchen solcher gegen den Staat.

Die Anschauung der Motive zum Beamtengesetz, die auch von Sutner u. a. geteilt wird[134]), daß nämlich dann, wenn ein Beamter durch eine von ihm in Ausübung öffentlicher Gewalt begangene Pflichtwidrigkeit unmittelbar den Staat geschädigt hat, vor Erlassung des Haftungsbeschlusses die Vorentscheidung des Verwaltungsgerichtshofes erholt werden müsse, kann

[133]) Vgl. oben S. 49.

[134]) Reindl (Anm. 11 zu Art. 13) gelangt für den Fall des Rückgriffes des Staates gegen den Beamten, der in Ausübung öffentlicher Gewalt unmittelbar einen Dritten und mittelbar den Staat geschädigt hat, zu dem gleichen Resultate. Für den Fall der unmittelbaren Schädigung lehnt auch er eine Vorentscheidung ab jedoch aus anderen Gründen.

deshalb nicht gebilligt werden. Die Vorentscheidung erlangt nur noch im Falle mittelbarer Schädigung des Staates insoferne eine Bedeutung, als der Dritte, dem der Staat Ersatz geleistet, eine solche bereits herbeigeführt hat. Denn dann wirkt sie nach Art. 7 Abs. 4 des Verwaltungsgerichtshofsgesetzes, der durch das Beamtengesetz unberührt gelassen ist, auch für das Verhältnis zwischen dem Staate und dem Beamten, ist also dem Haftungsbeschlusse zugrunde zu legen.

d) Vollstreckbarkeit des Haftungsbescheides.

In Anlehnung an das bisherige Recht sieht das Beamtengesetz auch die Vollstreckbarkeit des administrativen Haftungsbescheides vor. Voraussetzung hierfür ist entweder, daß der Beamte die Beschwerdefrist hat verstreichen lassen, ohne von seinem Rechte zur Beschwerde Gebrauch zu machen, oder, daß die letzte Instanz entschieden hat und ihr Bescheid dem Beamten eröffnet ist. Sind diese Voraussetzungen erfüllt, so wird der Beschluß nach Maßgabe der Vorschriften über das Vollstreckungsrecht der Verwaltungsbehörden vollstreckbar. Dazu ist nach Art. 6 des AG. z. ZPO. und KO. erforderlich, daß die Ausfertigung [135]) des Haftungsbescheides mit der Vollstreckungsklausel: „Vorstehende Ausfertigung wird hiermit für vollstreckbar erklärt" versehen wird. Diese Vollstreckungsklausel darf nach Art. 6 Abs. 2 a. a. O. erst erteilt werden, wenn die gesetzlichen Voraussetzungen der Vollstreckung, hier entweder der fruchtlose Ablauf der Beschwerdefrist oder die Eröffnung des Bescheids der letzten Instanz gegeben sind. Die darauf bezügliche Prüfung obliegt der Behörde, welche die Vollstreckungsklausel erteilt.

Findet auf Grund eines solchen mit Vollstreckungsklausel versehenen Haftungsbescheides die Zwangsvollstreckung statt, so sind hierfür die Bestimmungen der Zivilprozeßordnung (§§ 704—882, 899—945) maßgebend (Art. 7 des AG. z. ZPO.).[136]) Die Verwaltungsbehörden können sowohl durch ihre eigenen Vollzugsorgane, als welche insbesondere ihre Amtsdiener in Betracht kommen, als auch durch den Gerichtsvollzieher die Zwangsvollstreckung (z. B. eine Pfändung) bewirken lassen. Nur soweit die Pfändung von Forderungen und anderen Vermögensrechten oder die Anordnung der Zwangsversteigerung und Zwangsverwaltung in Frage kommt, ist die Zwangsvollstreckung den Gerichten zugewiesen (ZPO. §§ 828 ff., 857, 866, 869; Zwangsversteigerungsgesetz §§ 15, 146). In diesem Falle muß die Verwaltungsbehörde einen entsprechenden Antrag bei dem zuständigen Gerichte stellen (Art. 7 Abs. 1 des AG. z. ZPO.).

Werden Einwendungen gegen die Zwangsvollstreckung erhoben, so ist zu unterscheiden: Einwendungen, welche die Zulässigkeit der Vollstreckungsklausel oder den Rechtsbestand oder die Auslegung des Haftungsbescheides oder die Frage betreffen, ob der Anspruch, für welchen die Voll-

[135]) Vgl. hierzu § 2 der Verordnung vom 14. Juli 1879, den Vollzug des Art. 6 Abs. 3 des AG. z. ZPO. und KO. betr.

[136]) Insbesondere werden die Pfändungsbeschränkungen in § 811 Ziff. 7 und 8 und in § 850 Abs. 1 Ziff. 8 und Abs. 2 der ZPO. zu beachten sein.

streckung stattfindet, überhaupt oder in der angegebenen Höhe entstanden ist, sind bei der zuständigen Verwaltungsbehörde geltend zu machen. Denn das Verhältnis, in dem die Ersatzforderung ihren Grund hat, gehört als öffentlichrechtliches dem Verwaltungsgebiet an. Die Entscheidung über alle sonstigen Einwendungen und Streitigkeiten dagegen steht den Gerichten zu (Art. 7 Abs. 2 des AG. z. ZPO.). Zuständig hierfür ist jedoch nicht das Vollstreckungsgericht sondern das Gericht der Hauptsache (§ 767 der ZPO.).

Auch die Möglichkeit einer vorläufigen Vollstreckbarerklärung des Haftungsbescheids ist im Beamtengesetz vorgesehen. Bei Gefahr auf Verzug kann vor Ablauf der Beschwerdefrist oder vor der Eröffnung der Entscheidung der letzten Instanz der administrative Haftungsbeschluß für vorläufig vollstreckbar erklärt werden. Voraussetzung ist entweder die Befürchtung, der Beamte werde sein Vermögen der Verwendung zum Ersatze des Schadens entziehen oder der Umstand, daß durch die Aussetzung der Vollstreckung ein schwer zu ersetzender Nachteil für den Staat entstehen würde. Eine solche Befürchtung ist beispielsweise gerechtfertigt bei auffälliger Veräußerung von Vermögensstücken seitens des Beamten, bei plötzlicher Güterstandsänderung, verschwenderischer Lebensweise u. a. Jedoch gestattet das Gesetz in diesem Falle dem Beamten durch Sicherheitsleistung oder durch Hinterlegung die Vollstreckung abzuwenden. Der Beamte hat zu diesem Zwecke einen dahingehenden Antrag an die zuständige Behörde zu stellen. Die Vorschriften in § 108 der ZPO. und §§ 232 ff. des BGB. finden entsprechende Anwendung.

Stirbt der Beamte nach Erlassung des Haftungsbescheides, so erfassen die Vollstreckungsmaßregeln seinen Nachlaß. Die Vollstreckungsklausel ist in diesem Falle gegen den Rechtsnachfolger des Beamten zu richten bezw. auszudehnen.

e) Der Ersatzanspruch im Konkurse des Beamten.

Gerät der Beamte, bevor der Staat Ersatz erlangen konnte, in Konkurs, so genießt der Fiskus keine anderen Rechte wie jeder persönliche Gläubiger des Beamten. Ein Recht auf abgesonderte Befriedigung wegen seines Ersatzanspruches ist dem Staate in der Konkursordnung nicht eingeräumt. Eine solche Bevorzugung des Fiskus vor den übrigen Gläubigern hätte im Gesetz ausdrücklich erklärt werden müssen (§ 4 der KO.). Das ist aber nur in Ansehung der öffentlichen Abgaben und der zurückgehaltenen oder in Beschlag genommenen zoll- und steuerpflichtigen Sachen geschehen (§ 49 Ziff. 1 der KO). Auf Grund der übrigen Bestimmungen der KO. käme eine abgesonderte Befriedigung nur in Betracht, wenn dem Staate ein Recht auf Befriedigung aus dem unbeweglichen Vermögen des Beamten etwa als Hypothekgläubiger zustünde oder wenn er an einem zur Konkursmasse gehörenden Gegenstand ein mit Rücksicht auf seinen Ersatzanspruch ihm rechtsgeschäftlich bestelltes oder durch Pfändung erlangtes Pfandrecht besäße, Fälle, wie sie in der Praxis selten vorkommen dürften (§§ 47, 48 der KO.). Der Fiskus wird daher seinen Ersatzanspruch in der Regel nur

als gewöhnlicher Konkursgläubiger geltend machen können, vorausgesetzt, daß dieser zur Zeit der Eröffnung des Verfahrens bereits begründet war (§ 3 der KO.).

Zu seiner Befriedigung dient unter gleichmäßiger Berücksichtigung der übrigen Konkursgläubiger (§ 61 Ziff. 6 der KO.) die Konkursmasse, d. h. das gesamte der Zwangsvollstreckung unterliegende Vermögen, das dem Beamten zur Zeit der Eröffnung des Verfahrens gehört (§ 1 der KO.).

Die zuständige Verwaltungsbehörde setzt den Anspruch seiner Höhe nach fest und meldet ihn innerhalb der festgesetzten Frist unter Beobachtung der Vorschriften des § 139 der KO. an. Kann der wirkliche Betrag der Ersatzforderung noch nicht bestimmt werden, etwa weil die Erhebungen noch nicht abgeschlossen sind, so ist der Schätzungswert zur Zeit der Eröffnung des Konkursverfahrens geltend zu machen (§ 69 der KO.). Wird im Prüfungstermin weder von dem Konkursverwalter noch von einem Konkursgläubiger gegen die Ersatzforderung ein Widerspruch erhoben, so gilt diese als festgestellt (§ 144 der KO.). Wird Widerspruch erhoben, so ist es Sache des Fiskus, die Feststellung seines Anspruches zu betreiben. Das kann entweder auf dem Wege der Durchführung des Ersatzzuweisungsverfahrens geschehen oder, wenn die Sache durch Klage des Beamten (Art. 180 des BGes.) bereits auf den Rechtsweg gediehen ist, durch Aufnahme des Rechtsstreites (§§ 146 Abs. 5, 146 Abs. 1 und 3 der KO.). Dabei ist zu beachten, daß die Feststellung abgesehen von dem Grunde des Anspruchs nur auf den Betrag gerichtet werden kann, der in der Anmeldung oder dem Prüfungstermin angegeben wurde. Liegt ein bereits mit Vollstreckungsklausel versehener Haftungsbescheid oder ein gerichtliches Endurteil vor, so ist es nicht mehr Sache des Fiskus sondern des Widersprechenden den Widerspruch zu verfolgen (§ 146 Abs. 6 der KO., § 801 der ZPO.).

2. Der Rechtsweg gegen den Haftungsbescheid.

Wie schon das bisherige Recht so gestattet auch das Beamtengesetz dem Beamten gegen den Haftungsbeschluß, durch den er zum Ersatze eines Schadens an den Staat verpflichtet wird, die Beschreitung des Rechtsweges.

Die Klage wird in der Regel eine Feststellungsklage sein und zwar negativen Inhalts.[137]) Es soll festgestellt werden entweder, daß den Beamten eine Ersatzverbindlichkeit überhaupt nicht trifft, oder, daß der Beamte nicht in der Höhe, wie sie der Haftungsbescheid annimmt, ersatzpflichtig ist.[138]) Hat der Beamte ausnahmsweise bereits Ersatz geleistet, so kann mit der Feststellungsklage in zulässiger Weise eine Leistungsklage auf Rückerstattung des bereits Gezahlten verbunden werden.

Bezüglich der Zuständigkeit bestehen keine besonderen Vorschriften. Da es sich um einen Anspruch des Beamten gegen den Staat aus dem Dienstverhältnisse handelt, finden die Bestimmungen in § 70 Abs. 2 des

[137]) § 256 der ZPO.

[138]) Vgl. auch Entscheidung des Reichsger. in Zivils. Bd. 12 S. 144, Bd. 77 S. 353.

GVG. und Art. 26 Ziff. 1 des AG. z. GVG. Anwendung. Darnach sind ohne Rücksicht auf den Wert des Streitgegenstandes ausschließlich die Landgerichte zuständig.[139])

Der allgemeine Gerichtsstand des Fiskus wird nach § 18 der ZPO. durch den Sitz der Behörde bestimmt, die berufen ist, den Fiskus in dem Rechtsstreite zu vertreten.[140])

a) Die Voraussetzungen der Zulässigkeit des Rechtsweges.

Voraussetzung für die Betretung des Rechtsweges ist zunächst, daß ein vollstreckbarer Haftungsbescheid vorliegt. Die Klage gegen den Fiskus kann daher nicht wie diejenige gegen den Defektenbeschluß des Reichsbeamtengesetzes (§ 144 a. a. O.) vor oder neben der Beschwerde erhoben werden. Der Beschluß der Verwaltungsbehörde muß vielmehr rechtskräftig sein. Die bloß vorläufige Vollstreckbarkeit genügt nicht.

Die Klage kann ferner nur binnen einer Frist von einem Jahre erhoben werden. Die Frist beginnt mit dem Tage, an dem der Beschluß vollstreckbar geworden ist. Für ihre Berechnung sind die Bestimmungen in § 187 Abs. 2 und 188 Abs. 2 des BGB. maßgebend.

Die einjährige Frist ist eine Ausschlußfrist. Ihre Versäumung hat für den Beamten zur Folge, daß er mit der Klage ausgeschlossen wird; sein Klagrecht erlischt [141]) ohne Rücksicht auf die Hindernisse, die seiner Ausübung entgegenstanden. Davon bestehen jedoch kraft ausdrücklicher gesetzlicher Bestimmung einige Ausnahmen: Solange der Beamte durch Stillstand der Rechtspflege (§ 245 der ZPO.) innerhalb der letzten 6 Monate der Frist an der Rechtsverfolgung gehindert ist oder eine solche Verhinderung in anderer Weise durch höhere Gewalt, d. h. durch ein unabwendbares äußeres Ereignis herbeigeführt wird, ist der Lauf der Frist gehemmt (Art. 180 Abs. 2 des BGes., § 203 des BGB.). Dies hat zur Folge, daß der Zeitraum, während dessen der Lauf der Frist gehemmt ist, in diese nicht eingerechnet wird (§ 205 des BGB.).

Unter gewissen Umständen kann ferner ein Aufschub in der Vollendung der Frist eintreten. Das trifft dann zu, wenn der Beamte etwa, weil wegen Geisteskrankheit entmündigt, geschäftsunfähig oder, weil wegen Geistesschwäche oder Trunksucht entmündigt, in der Geschäftsfähigkeit beschränkt und gleichzeitig ohne gesetzlichen Vertreter ist. In diesem Falle wird der Lauf der Frist nicht vor dem Ablauf von 6 Monaten nach dem Zeitpunkte vollendet, in welchem der Beamte unbeschränkt geschäftsfähig wird oder der Mangel der Vertretung aufhört (Art. 180 Abs. 2 des BGes., § 206 des BGB.). Ein Aufschub in der Vollendung der Frist tritt ferner noch ein,

[139]) Bezüglich des Rechtsmittels gegen die Entscheidung der Landgerichte vgl. § 547 Ziff. 2 der ZPO., Art. 42 Abs. 2 des AG. z. GVG., § 8 des EG. z. GVG. in der Fassung vom 20. Februar 1911.

[140]) Dies kann, muß aber nicht die Behörde sein, welche den Haftungsbeschluß in 1. Instanz erlassen hat. Im einzelnen vgl. Neumiller, ZPO. (1911) Anm. C zu § 18.

[141]) Die bisher vorläufige Entscheidung der Verwaltungsbehörde wird nunmehr zu einer endgültigen.

wenn der Beamte vor ihrem Ablauf und, bevor er selbst Klage erhoben hat, gestorben ist. Die einjährige Frist wird hier nicht vor dem Ablaufe von 6 Monaten nach dem Zeitpunkte vollendet, in welchem von seinem Erben die Erbschaft angenommen oder der Konkurs über seinen Nachlaß eröffnet wird oder von welchem an die Klage von einem Vertreter wie beispielsweise einem Testamentsvollstrecker oder Nachlaßpfleger erhoben werden kann (§ 207 des BGB.).

Die Frage nach der Einhaltung der Frist hat der Richter von Amts wegen zu prüfen. Die Beweislast bezüglich ihrer Einhaltung liegt dem klagenden Beamten ob.

Keine Voraussetzung für die Beschreitung des Rechtsweges bildet im Gegensatz zu dem bisherigen Rechte, daß der Beamte die Ersatzsumme bezahlt oder sichergestellt hat.

Keine Voraussetzung ist ferner, daß der Beamte, was bei Klageerhebung gegen den Fiskus regelmäßig Erfordernis ist, vor dieser sich zunächst an die zuständige höhere Verwaltungsbehörde um Abhilfe gewendet und entweder eine abschlägige oder innerhalb 6 Wochen gar keine Entschließung erhalten hat (Art. 180 Abs. 3 des BGes., Art. 2 des AG. z. ZPO.).[142]) Die Beobachtung dieser Vorschrift wäre hier vollständig zwecklos. Denn die Verwaltungsbehörde hat ja gelegentlich des Ersatzzuweisungsverfahrens bereits eingehend mit dem Streitgegenstande sich befaßt.

Endlich bildet keine Voraussetzung für die Betretung des Rechtsweges die Erholung der Vorentscheidung des Verwaltungsgerichtshofes.[143]) Diese kann nach § 11 Abs. 2 des EG. z. GVG., in dessen Grenzen Art. 7 des VGG. Anwendung findet, nur in den Fällen Platz greifen, in welchen öffentliche Beamte wegen der in Ausübung oder in Veranlassung der Ausübung ihres Amtes vorgenommenen Handlungen (von Dritten) gerichtlich verfolgt werden sollen. Hier handelt es sich um Ansprüche Beamter gegen den Staat, gerichtet auf Befreiung von der ihnen auferlegten Ersatzverbindlichkeit. Auf diese Fälle kann die Vorentscheidung nicht ausgedehnt werden.

b) Der Umfang der Zulässigkeit des Rechtsweges.

Der Rechtsweg ist sowohl hinsichtlich der Ersatzverbindlichkeit als auch des Betrages des zu ersetzenden Schadens zulässig. Der Richter soll nicht mehr bloß auf die Würdigung privatrechtlicher Befreiungsgründe beschränkt sein. Während er früher bei vorausgegangenem Ersatzzuweisungsverfahren nur zu prüfen hatte, ob die von der Verwaltungsbehörde oder dem Verwaltungsgerichtshofe festgestellte dienstliche Verfehlung auch ein vom Beamten zu vertretendes zivilrechtliches Verschulden darstelle, ist er nunmehr berechtigt und verpflichtet zu prüfen, ob eine Verpflichtung des Beamten zum Ersatze materiell begründet und in welcher Höhe eine solche entstanden ist. Dabei ist hervorzuheben, daß der Richter den Haftungsbeschluß *nur* in seinem *materiellen* Inhalte nachzuprüfen befugt ist. Nur dann,

[142]) Dies gilt auch dann, wenn der Haftungsbeschluß nicht durch Beschwerde angefochten worden ist.

[143]) Vgl. auch S. 56, 62.

wenn die dem Beamten auferlegte Ersatzverbindlichkeit materiell ihm nicht begründet erscheint, kann er durch seinen Ausspruch, daß dieser nicht ersatzpflichtig sei, den Haftungsbeschluß außer Wirksamkeit setzen.[144]) Ob der Beschluß formell in Ordnung ist, ob beispielsweise das vorgeschriebene Verfahren beobachtet wurde oder ob die den Beschluß erlassende Behörde zuständig war, hat das Gericht nicht zu prüfen. Wegen eines solchen Mangels darf es die Ersatzpflicht nicht verneinen.[145])

Der Richter hat vor allem die Frage selbständig zu entscheiden, ob eine dienstliche Verfehlung des Beamten gegeben ist. In dieser Beziehung ist er durch Art. 7 Abs. 4 des Verwaltungsgerichtshofsgesetzes an eine Vorentscheidung des Verwaltungsgerichtshofs nur in dem Falle gebunden, wo der Staat wegen ihm mittelbar zugefügten Schadens Regreß gegen den Beamten nimmt und der Dritte bereits eine Vorentscheidung herbeigeführt hat. Ferner hat der Richter zu beurteilen, ob der für zivilrechtliche Haftung erforderliche Grad von Schuld vorhanden ist, ob zwischen der Amtspflichtverletzung und dem geltend gemachten Vermögensschaden der notwendige Kausalzusammenhang besteht, ob trotz vorhandener Pflichtwidrigkeit, trotz Kausalzusammenhanges und gegebener Schuld nicht aus anderen zivilrechtlichen Gründen die Haftpflicht des Beamten ausgeschlossen, endlich auf welchen Betrag der zu leistende Ersatz festzusetzen ist.[146]) Damit ist der Haftungsbescheid der Verwaltungsbehörde in seinem ganzen Umfange der richterlichen Kognition unterstellt und so zugleich zur Bedeutung einer bloß vorläufigen Entscheidung herabgesunken. Auf der anderen Seite ist die Möglichkeit von Kollisionen zwischen Entscheidungen der Verwaltungsbehörden bezw. Disziplinargerichte und der Zivilgerichte geschaffen. Der Gesetzgeber hat, wie die Motive erkennen lassen, diese Möglichkeit wohl vor Augen gehabt. Er hat jedoch geglaubt aus diesem Grunde allein dem Gerichte die Nachprüfung der Ersatzverbindlichkeit nicht versagen zu sollen, weil in diesem Falle in der Hauptsache nur fiskalische nicht auch dienstliche Interessen gefährdet erscheinen.

---

[144]) Es folgt dies aus dem Wortlaute des Art. 180 BGes. „hinsichtlich der Ersatzverbindlichkeit als auch des Betrages". Ebenso für das Reichs-BGes. Brand Anm. zu § 144 und Entsch. des Reichsger. in Zivils. Bd. 12 S. 143.

[145]) Aus bloß formellen Gründen ist die Anfechtung des Haftungsbeschlusses im Rechtsweg unzulässig. Abhilfe kann hier nur durch Verwaltungsbeschwerde erreicht werden.

[146]) Die Beweislast trifft bei der negativen Feststellungsklage ohne Rücksicht auf die Parteistellung denjenigen, der an sich bezüglich des negativ festzustellenden Rechtsverhältnisses beweispflichtig wäre. Hier hat also der beklagte Fiskus das Vorliegen einer Amtspflichtverletzung usw., nicht der Beamte das Gegenteil zu beweisen.